



Besluit

Toerekeningssysteem RSG 2025-2027

Ons kenmerk : ACM/UIT/623767
Zaaknummer : ACM/24/187578
Datum : 19 juni 2024

Samenvatting

De Wet luchtvaart schrijft voor dat Royal Schiphol Group N.V. (hierna: RSG) voor de toerekening van kosten, opbrengsten en materiële vaste activa aan luchtvaartactiviteiten een toerekeningssysteem vaststelt, dat ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de ACM. Het toerekeningssysteem geeft de principes aan op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten. Het toerekeningssysteem moet voldoen aan eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. De in het toerekeningssysteem beschreven principes moeten leiden tot kostengeoriënteerde tarieven voor luchtvaartactiviteiten.

In dit besluit beoordeelt de ACM of het toerekeningssysteem van RSG voor de jaren 2025-2027 (hierna: TS 25-27) voldoet aan de wettelijke eisen.

Beoordeling TS 25-27

In het goedkeuringsbesluit van 8 juli 2021 heeft de ACM geoordeeld dat de structuur van het Toerekeningssysteem 2022-2024 (hierna: TS 22-24) voldoet aan de wettelijke eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. Omdat deze structuur in het TS 25-27 niet is gewijzigd, heeft de ACM zich bij de beoordeling van het TS 25-27 gericht op de wijzigingen ten opzichte van het TS 22-24. Een overzicht van de wijzigingen bevindt zich in bijlage 3 bij dit besluit.

De ACM heeft een ontwerp van dit besluit geconsulteerd. Hierbij heeft de ACM drie zienswijzen ontvangen. De ACM beoordeelt deze zienswijzen in de Nota van Bevindingen in bijlage 4 bij dit besluit. De ACM heeft RSG naar aanleiding van de zienswijzen vragen en vervolgvragen gesteld, met name over de nieuwe doorbelasting vanuit Cargonaut. RSG heeft uiteindelijk besloten om deze nieuwe doorbelasting uit het TS 25-27 te schrappen. De zienswijzen hebben geen aanleiding gegeven tot andere aanpassingen in het TS 25-27.

Conclusie

De ACM keurt het TS 25-27 goed voor de periode van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2027.

Inhoudsopgave

1	Procesverloop	3
2	Beschrijving toerekeningssysteem	4
3	Beoordeling	6
3.1	Inleiding	6
3.2	Beoordeling wijzigingen hoofddocument	7
3.3	Beoordeling wijzigingen doorbelastingen & allocaties	14
3.4	Beoordeling overige wijzigingen	23
3.5	Conclusie	24
4	Zienswijzen belanghebbenden	24
5	Dictum	25
1.	Bijlage 1: Juridisch kader	26
	Wet luchtvaart	26
	Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017	27
2.	Bijlage 2: Beoordelingskader	30
	Integraliteit	30
	Proportionaliteit	30
	Marktconformiteit	31
3.	Bijlage 3: Wijzigingenoverzicht TS 25-27 ten opzichte van TS 22-24	32
1.	Wijzigingen zonder gevolgen voor de toerekening	32
2.	Organisatorische wijzigingen	35
3.	Verdere wijzigingen in doorbelastingen en/of allocaties	36
4.	Wijzigingen in toerekeningprincipes	38
4.	Bijlage 4: Nota van bevindingen	41
1.	Transparantie consultatieproces	41
2.	Stikstofrechten	43
3.	Spatial Planning	47
4.	Cargonaut	48
5.	WACC	51
6.	Disclaimer basisjaren	55
7.	Efficiëntieprikkel	56
8.	Verrekening (schoonmaak- &) beveiligingskosten	57
9.	Indexatie	58

1 Procesverloop

1. Royal Schiphol Group N.V. (hierna: RSG)¹ is op grond van artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart verplicht om een toerekeningssysteem vast te stellen voor kosten en opbrengsten van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart (hierna: de Wlv). Dit toerekeningssysteem moet ter goedkeuring aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) worden voorgelegd.
2. Het Toerekeningssysteem 2022-2024 (hierna: TS 22-24)², dat geldt tot en met 31 december 2024 is goedgekeurd bij besluit van de ACM van 8 juli 2021 (hierna: goedkeuringsbesluit TS 22-24).³ In verband met het verstrijken van de geldigheidstermijn van het huidige TS 22-24 heeft RSG vanaf mei 2023 diverse onderdelen van het concept Toerekeningsysteem 2025-2027 aan de ACM voorgelegd.
3. Waar de ACM daartoe aanleiding heeft gezien, heeft zij RSG verzocht deze onderdelen van het Toerekeningssysteem toe te lichten dan wel aan te passen, zodat deze naar het oordeel van de ACM voldoen aan de wettelijke eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. Dit heeft geresulteerd in de goedkeuringsaanvraag met het Toerekeningsysteem 2025-2027 (hierna: TS 25-27) dat RSG bij de ACM heeft ingediend op 21 december 2023.⁴ De ACM heeft op 9 januari 2024 vragen gesteld aan RSG over het TS 25-27.⁵ RSG heeft deze vragen op 18 januari 2024 beantwoord.⁶ Op 22 januari 2024 heeft de ACM vervolgvragen gesteld.⁷ Deze vragen heeft RSG op 24 januari 2024 beantwoord.⁸ Op 24 januari 2024 heeft de ACM RSG in de gelegenheid gesteld om te reageren op eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptontwerpbesluit.⁹ Op 25 januari 2024 heeft RSG hierop gereageerd en hierbij een aanvulling gedaan op de beantwoording van een vraag uit de eerste vragenbrief.¹⁰
4. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. (hierna: KLM) heeft tegen het goedkeuringsbesluit TS 22-24 beroep ingesteld. Dit beroep had betrekking op het feit dat RSG in het TS 22-24 had opgenomen dat het systeem van de efficiëntieprikkels¹¹ niet van toepassing is op de voorzieningen voor risico's die zijn opgenomen in de vastgestelde begroting. Op 9 januari 2024 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) uitspraak gedaan in deze zaak en het goedkeuringsbesluit TS 22-24 vernietigd voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan het TS 22-24 op het onderdeel waarin is vastgelegd dat het systeem van de efficiëntieprikkels niet van toepassing is op de voorzieningen voor risico's en heeft bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit.¹²
5. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft RSG op 25 januari 2024 een herziene versie van het TS 25-27 bij de ACM ingediend, waarbij de tekst van het TS 25-27 is aangepast in lijn met de uitspraak van het CBb.^{13, 14}

¹ RSG is de exploitant van de luchthaven Schiphol in de zin van artikel 8.1b van de Wet luchtvaart.

² Zie: [Toerekeningssysteem luchtvaartactiviteiten Royal Schiphol Group op luchthaven Schiphol \(acm.nl\)](https://www.acm.nl/nl/toerekeningssysteem-luchtvaartactiviteiten-royal-schiphol-group-op-luchthaven-schiphol)

³ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart tot goedkeuring van het toerekeningssysteem van Royal Schiphol Group N.V. voor de periode 2022-2024, kenmerk: ACM/UIT/557914. Zie: [Besluit goedkeuring Toerekeningssysteem Schiphol 2022-2024 | ACM.nl](https://www.acm.nl/nl/uitspraak-goedkeuring-toerekeningssysteem-schiphol-2022-2024)

⁴ Brief van RSG van 21 december 2023 (TS 25-27), kenmerk: ACM/IN/833217.

⁵ E-mail van de ACM van 9 januari 2024, kenmerk: ACM/UIT/612193.

⁶ E-mail van RSG van 18 januari 2024 (antwoorden vragenlijst I), kenmerk: ACM/IN/837338.

⁷ E-mail van de ACM van 22 januari 2024, kenmerk: ACM/UIT/612850.

⁸ E-mail van RSG van 24 januari 2024 (antwoorden vragenlijst II), kenmerk: ACM/IN/838360.

⁹ E-mail van de ACM van 24 januari 2024, kenmerk: ACM/UIT/613108.

¹⁰ E-mail van RSG van 25 januari 2025, kenmerk: ACM/IN/838807.

¹¹ Dit betreft de verrekeningswijze zoals beschreven in artikel 8.25dg, negende en tiende lid, van de Wlv.

¹² Uitspraak van het CBb van 9 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:7, zie: [ECLI:NL:CBB:2024:7, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 21/881 \(rechtspraak.nl\)](https://uitspraken.cbb.nl/uitspraak/2024/01/09/202400007)

¹³ E-mail van RSG van 25 januari 2024, kenmerk: ACM/IN/838796.

¹⁴ Dit randnummer is aangepast ten opzichte van het ontwerpbesluit. In het ontwerpbesluit stond dat de ACM deze herziene versie heeft beoordeeld. RSG heeft na de consultatie van het ontwerpbesluit op 6 juni 2024 een herziene versie gestuurd. Deze versie wordt beoordeeld in dit besluit.

6. Op grond van artikel 8.25g, zesde lid, van de Wlv is op de voorbereiding van een besluit van de ACM tot goedkeuring van het toerekeningssysteem afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De ACM heeft het ontwerpbesluit met de bijbehorende stukken op 2 februari 2024 op haar website ter inzage gelegd voor een periode van zes weken, eindigend op 15 maart 2024. De ACM geeft ook kennis van het ontwerpbesluit door middel van een publicatie in de Staatscourant.
7. Gedurende de consultatieperiode van zes weken worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen.
8. De ACM heeft op 15 maart een zienswijze ontvangen van ieder van de volgende partijen: easyJet Airline Company Ltd (easyjet),¹⁵ Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. (KLM),¹⁶ en International Air Transport Association (IATA).¹⁷ Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de zienswijzen verwijst de ACM naar hoofdstuk 4 van dit besluit. Voor de samenvatting van deze zienswijzen en de inhoudelijke beoordeling hiervan verwijst de ACM naar de Nota van Bevindingen, die als bijlage 4 bij dit besluit is opgenomen en hiervan deel uitmaakt.
9. Op 21 maart 2024 heeft de ACM de zienswijzen doorgestuurd naar RSG en RSG in de gelegenheid gesteld om op deze zienswijzen te reageren.¹⁸ RSG heeft op 8 april 2024 gereageerd op de zienswijzen.¹⁹ Vervolgens heeft de ACM een aantal vragen gesteld aan RSG.²⁰ RSG heeft op 25 april 2024 een deel van deze vragen beantwoord²¹ en op 29 april 2024 heeft RSG deze beantwoording aangevuld.²² Op 1 mei 2024 heeft de ACM vervolgvragen gesteld over Cargonaut^{23,24}. Op 6 mei is er een overleg geweest tussen RSG en de ACM waarin RSG deze vervolgvragen heeft beantwoord.²⁵ Na dit gesprek heeft RSG de afbeelding die zij tijdens dit overleg heeft laten zien aan de ACM naar de ACM gestuurd.²⁶
10. Op 27 mei 2024 heeft de ACM wederom vervolgvragen gesteld aan RSG over Cargonaut.²⁷ Op 6 juni 2024 heeft RSG aan de ACM medegedeeld dat zij de doorbelasting van Cargonaut schrapt uit het TS 25-27.²⁸ RSG heeft op 7 juni een herziene versie van het TS 25-27, waarin de doorbelasting Cargonaut is geschrapt, gedeeld met de ACM.²⁹ De ACM beoordeelt deze versie van het TS 25-27 in dit besluit.
11. In dit besluit verleent de ACM goedkeuring aan het TS 25-27 zoals RSG bij de ACM heeft ingediend op 21 december 2023 en vervangen door een herziene versie op 7 juni 2024.

2 Beschrijving toerekeningssysteem

12. Hieronder volgt een schematische weergave van de structuur van het TS 25-27 en wordt kort beschreven langs welke stappen de toerekening financieel-administratief verloopt.

¹⁵ Brief van easyJet van 15 maart 2024 (zienswijze easyJet), kenmerk: ACM/IN/854309.

¹⁶ Brief van KLM van 15 maart 2024 (zienswijze KLM), kenmerk: ACM/IN/854303.

¹⁷ Brief van IATA van 15 maart 2024 (zienswijze IATA), kenmerk: ACM/IN/854307.

¹⁸ Brief van de ACM van 21 maart 2024, kenmerk: ACM/UIT/617087.

¹⁹ Brief van RSG van 8 april 2024 (reactie RSG op zienswijzen), kenmerk: ACM/IN/860853.

²⁰ E-mail van de ACM van 11 april 2024, kenmerk: ACM/UIT/620117.

²¹ Brief van RSG van 25 april 2024, kenmerk: ACM/IN/866423.

²² Brief van RSG van 29 april 2024 (antwoorden vervolgvragen n.a.v. zienswijzen), kenmerk: ACM/IN/868357.

²³ 'Cargonaut' is de doorbelasting D2 A&P Schiphol Cargonaut – Vracht bericht diensten.

²⁴ E-mail van de ACM van 1 mei 2024 (vervolgvragen Cargonaut), kenmerk: ACM/UIT/622950.

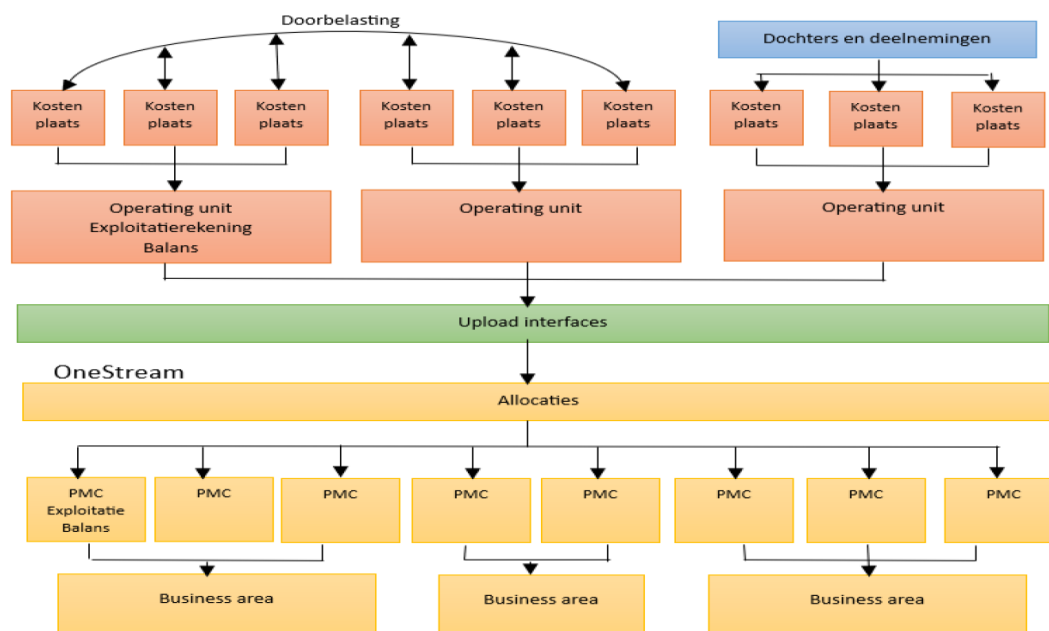
²⁵ Gespreksverslag 6 mei 2024 vervolgvragen Cargonaut, kenmerk: ACM/INT/504542.

²⁶ E-mail van RSG van 6 mei 2024 (ConOps model Cargonaut), kenmerk: ACM/IN/879276.

²⁷ E-mail van de ACM van 27 mei 2024 (Vervolgvragen Cargonaut II), kenmerk: ACM/UIT/622957.

²⁸ E-mail RSG van 6 juni 2024, kenmerk: ACM/IN/879288.

²⁹ E-mail van RSG van 7 juni 2024, kenmerk: ACM/IN/879289.



Figuur 1: Schematische weergave van de structuur van het TS 25-27.³⁰

13. De kostenplaatsstructuur van de financiële administratie volgt de organisatiestructuur van de activiteiten van RSG. Een groep van kostenplaatsen wordt ook wel Operating Unit (OU) genoemd. Eén van de OU's is de OU Aviation. Deze OU omvat kostenplaatsen die zich geheel of gedeeltelijk bezighouden met luchtvaart- en beveiligingsactiviteiten.
14. Via doorbelastingen en allocaties worden de geregistreerde kosten en opbrengsten toegerekend aan drie zogenoemde Business Areas. Een Business Area (hierna: BA) bestaat uit een aantal Product Markt Combinaties (hierna: PMC). Een PMC is een clustering van activiteiten op basis van externe levering van een specifiek product aan een specifieke klantengroep, omvang (omzet, rendement, activa), risicoprofiel en regelgeving.
15. De resultaten van de luchtvaartactiviteiten worden geclusterd naar de BA Aviation, die is opgesplitst in de PMC Aviation en de PMC Security.
16. Aan de PMC Aviation worden de kosten en opbrengsten toegerekend van de in artikel 2, eerste lid, sub a tot en met c, van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 (hierna: Bels) beschreven categorieën van luchtvaartactiviteiten en van activiteiten die rechtstreeks verband houden met luchtvaartactiviteiten, zoals beschreven in artikel 2, tweede lid, van het Besluit. Aan de PMC Security worden de kosten en opbrengsten van de beveiligingsactiviteiten, zoals genoemd artikel 2, eerste lid, sub d, van het Bels toegerekend.
17. De toerekening van kosten en opbrengsten aan voornoemde PMC's vindt langs de volgende stappen plaats:

Primaire registratie

18. Financiële feiten, zoals de betaling van lonen en facturen, worden gecodeerd op kosten- en opbrengstensoorten en vervolgens toegewezen aan kostenplaatsen. Een kostenplaats valt samen met een afdeling of met specifieke activiteiten binnen een afdeling waarvoor de betreffende kosten worden gemaakt.

³⁰ TS 25-27, Hoofddocument, p. 17.

Doorbelastingen

19. Een deel van de geregistreerde kosten en opbrengsten van de kostenplaatsen wordt in verband met interne leveranties van goederen of diensten tussen kostenplaatsen verrekend met andere kostenplaatsen via zogenaamde doorbelastingen. Doorbelastingen worden in de volgende situaties toegepast:
- i. Vanwege wettelijke of verslaggevingstechnische eisen: bijvoorbeeld als voor een dochteronderneming een aparte jaarrekening moet worden gedeponereerd.
 - ii. Om opbrengsten van een PMC volledig te registreren (niet doorbelasten zou leiden tot onvolledige vastlegging van de opbrengsten): bijvoorbeeld verhuringen van Schiphol Commercial of leveringen van Utility Services aan een andere PMC.
 - iii. Om kosten te kunnen activeren bij de ontvangende kostenplaats: bijvoorbeeld voor uren van projectmedewerkers die gemaakt worden voor een andere PMC.
 - iv. Om allocatie te vereenvoudigen: bijvoorbeeld door een deel van de kosten van een kostenplaats door te belasten, kunnen de resterende kosten volledig rechtstreeks gealloceerd worden, dat wil zeggen zonder toepassing van een nadere verdeelsleutel.

Allocaties

20. De laatste stap in de toerekening is de toewijzing van toe te rekenen bedragen (ná doorbelasting) vanuit de kostenplaatsen aan de PMC's, de zogenoemde allocaties. In deze stap vindt ook de verdeling plaats van kosten van activa die ten behoeve van meerdere PMC's worden aangewend.
21. De totale aan de luchtvaartactiviteiten toe te rekenen kosten kunnen volgens twee invalshoeken zichtbaar worden gemaakt, naar kostenplaats en naar kostensoort. Beide dimensies worden uitgewerkt in het TS 25-27. In het TS 25-27 wordt per doorbelasting- en allocatiesleutel weergegeven vanaf welke kostenplaatsen welke kostensoorten worden doorbelast respectievelijk gealloceerd. De resultaten van de toepassing van het TS 25-27 worden vervolgens gepresenteerd tijdens de consultatie van tarieven en voorwaarden aan luchtvaartmaatschappijen.
22. Ook de informatie tijdens de consultatie van tarieven en voorwaarden wordt zowel gepresenteerd naar kostensoort als naar kostenplaats. Informatie in kostensoorten wordt tijdens de consultatie verstrekt volgens de IATA Template. In het TS 25-27 is een overzicht opgenomen waarin per kostenplaats zichtbaar is welke kostensoorten volgens de IATA indeling op welke kostenplaats worden geboekt.³¹
23. Naast de hiervoor beschreven structuur van de toerekening omvat het TS 25-27 algemene grondslagen waarmee de berekening en toerekening van kosten aan de luchtvaartactiviteiten tot stand komt. Het betreft onder andere de berekening van de vermogenskostenvoet (WACC) voor de luchtvaartactiviteiten, de wijze waarop de meerjarige budgettering van kosten ten behoeve van de bepaling voor de drie afzonderlijke jaren van de tariefperiode tot stand komt, de berekeningen rond het systeem van efficiëntieprikkels op grote investeringen en de gehanteerde afschrijvingsmethoden.
24. In hoofdstuk 9 van het TS 25-27 heeft RSG een beschrijving opgenomen van de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in het TS 25-27 gedurende de periode waarvoor de ACM aan dat systeem goedkeuring heeft verleend. Het betreft wijzigingen van geringe betekenis. Voor deze tussentijdse wijzigingen is in het TS 25-27 een aantal voorwaarden opgenomen.

3 Beoordeling

3.1 Inleiding

³¹ Zie bijlage 2.7 van het TS 25-27.

25. In deze beoordeling staat de vraag centraal of het TS 25-27 voldoet aan de eisen die in de Wlv en het Bels aan een toerekeningssysteem gesteld worden. Bijlage 1 bij dit besluit bevat het juridische kader, waarin de relevante artikelen uit de Wlv en het Bels zijn opgenomen. In Bijlage 2 bij dit besluit is het beoordelingskader op basis van dit juridische kader uitgewerkt met de eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit.
26. Zoals opgenomen in Bijlage 2 dient het TS 25-27 aan te geven op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate kosten worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. De beoordeling door de ACM heeft betrekking op de principes op grond waarvan kosten en opbrengsten aan luchtvaartactiviteiten als zodanig worden toegerekend en niet op de daadwerkelijke toepassing van die principes. De daadwerkelijke toerekening van kosten en opbrengsten is aan de orde bij de periodieke vaststelling (één keer per drie jaar) van tarieven en de jaarlijkse financiële verantwoording achteraf.
27. De ACM heeft het TS 22-24 goedgekeurd bij besluit van 8 juli 2021.³² Tegen dit besluit heeft Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. (KLM) bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) beroep ingesteld. Het CBb heeft op 9 januari 2024 uitspraak gedaan in deze zaak en het besluit vernietigd voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan het TS op het onderdeel waarin is vastgelegd dat het systeem van de efficiëntieprikkels niet van toepassing is op de voorzieningen voor risico's die zijn opgenomen in de vastgestelde begroting en heeft bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit. RSG heeft het TS in lijn gebracht met de uitspraak van het CBb.
28. Daarmee staat het besluit van 8 juli 2021 in rechte vast. Sinds dit besluit hebben er geen wijzigingen plaatsgevonden in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving die aanleiding geven om inhoudelijk ongewijzigde onderdelen van het toerekeningssysteem nu anders te beoordelen. Op grond hiervan is deze beoordeling met name gericht op de inhoudelijke wijzigingen die in het TS 25-27 zijn aangebracht ten opzichte van het TS 22-24.
29. Een overzicht van de wijzigingen van het TS 25-27 ten opzichte van het TS 22-24 is opgenomen in Bijlage 3 bij dit besluit. In de volgende paragrafen gaat de ACM nader in op de beoordeling van relevante inhoudelijke wijzigingen. In paragraaf 3.2 beoordeelt de ACM wijzigingen in het hoofddocument. In paragraaf 3.3 beoordeelt de ACM wijzigingen in doorbelastingen en allocaties, zoals beschreven in bijlage 3 en 4 van het TS 25-27. Bij de beoordeling houdt de ACM zo veel mogelijk de volgorde van de beschrijving in het TS 25-27 aan. In paragraaf 3.4 beoordeelt de ACM overige wijzigingen.

3.2 Beoordeling wijzigingen hoofddocument

3.2.1 Disclaimer basisjaren

Inhoud wijziging

30. In het TS 22-24 was een disclaimer opgenomen die RSG de mogelijkheid bood om het referentiejaar voor doorbelastingen of allocaties te verleggen indien het basisjaar onvoldoende representatief was. Dit basisjaar betreft normaliter één jaar of twee jaar voorafgaand aan het eerste jaar van de tariefperiode waarvoor het TS geldt. Concreet betekent dit voor het TS 22-24 dat de basisjaren 2021 en 2020 waren. RSG achtte het vanwege de disruptieve effecten van de coronapandemie noodzakelijk om 2019 als basisjaar te kunnen gebruiken wanneer bij het opstellen van het consultatiebudget voor de periode 2022-2024 het genoemde referentiejaar niet als

³² Kenmerk: ACM/UIT/557914.

representatief kon worden beschouwd. RSG koos in dat geval voor het best passende alternatief.³³ De ACM heeft deze disclaimer destijds goedgekeurd.³⁴

31. In het nieuwe TS behoudt RSG deze disclaimer in een gewijzigde vorm. RSG stelt dat een basisjaar ook in andere uitzonderlijke situaties niet representatief zou kunnen zijn voor specifieke onderdelen van het TS en wil in een dergelijke situatie de mogelijkheid behouden om voor die onderdelen het referentiejaar te kunnen verleggen naar een jaar dat wel representatief is. RSG noemt als voorbeeld van een dergelijke situatie een grote stroomstoring, als gevolg waarvan langdurig extra kosten gemaakt dienen te worden voor het herstel.³⁵ RSG heeft daarom de volgende tekst opgenomen in het voorliggende TS:

In het Toerekeningssysteem 2025-2027 wordt bij diverse doorbelastingen en allocaties bij de wijze en frequentie van meten bij consultatie verwezen naar één of twee jaar voorafgaand aan de start van de tariefperiode. Voor het Toerekeningssysteem 2025-2027 betekent dit kalenderjaar 2024 respectievelijk 2023. Indien bij het opstellen van het consultatiebudget voor de jaren 2025-2027 het genoemde referentiejaar voor een specifieke doorbelasting of allocatie als gevolg van uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld door grote verstoringen) niet als representatief kan worden beschouwd, dan zal in afwijking van de beschrijving gekozen worden voor het best passende alternatief. Daar waar afgeweken wordt van de beschrijving, zal dit bij de consultatie 2025-2027 nader worden toegelicht in het IATA template.³⁶

Beoordeling

32. Uit het wettelijke kader volgt dat de bepaling en toerekening van kosten dient plaats te vinden overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes.³⁷ Daarnaast moet bij de toerekening van kosten van productiemiddelen die slechts ten dele worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten een deugdelijke verdeelsleutel worden toegepast die is gebaseerd op het daadwerkelijk gebruik van de betrokken productiemiddelen.³⁸
33. De ACM ziet het opnemen van een basisjaar als een principe om bij de budgettering een schatting te maken van het daadwerkelijk gebruik van productiemiddelen voor verschillende activiteiten tijdens de tariefperiode. Op basis daarvan is het te volgen dat RSG de mogelijkheid zou moeten hebben om af te wijken van een bepaald basisjaar indien het onverkort toepassen van dat basisjaar zou leiden tot een toerekening die significant afwijkt van het daadwerkelijke gebruik. De wet- en regelgeving staat ook niet in de weg aan een dergelijke afwijking.
34. De ACM onderkent dat het vanuit het oogpunt van de gebruiker belangrijk is dat het TS na goedkeuring zo veel mogelijk vaststaat en er zo min mogelijk ruimte bestaat voor RSG om de manier waarop kosten worden toegerekend tussentijds te wijzigen. De ACM is echter van oordeel dat er zwaarder gewicht moet worden toegekend aan het belang van RSG om de kosten op een manier toe te rekenen die het daadwerkelijke gebruik zo goed mogelijk benadert indien er zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen. Belangrijk hierbij is de waarborg dat gebruikers bij de tariefvaststelling de mogelijkheid hebben om een klacht voor te leggen aan de ACM wanneer zij van mening zijn dat RSG ten onrechte afwijkt van een bepaald basisjaar.³⁹ De ACM is daarom van oordeel dat deze disclaimer in overeenstemming is met aanvaardbare bedrijfseconomische principes en voldoet aan de wettelijke eisen.

³³ TS 22-24, Hoofddocument, p. 8.

³⁴ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart tot goedkeuring van het toerekeningssysteem van Royal Schiphol Group N.V. voor de periode 2022-2024, kenmerk: ACM/UIT/557914, p. 16. Zie: [Besluit goedkeuring Toerekeningssysteem Schiphol 2022-2024 | ACM.nl](#)

³⁵ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 5.

³⁶ TS 25-27, Hoofddocument, p. 8, Bijlage 3 – Doorbelastingen, p. 5, Bijlage 4 – Allocaties, p. 4.

³⁷ Artikel 29, eerste lid, van het Bels.

³⁸ Artikel 29, tweede lid aanhef en sub d, van het Bels.

³⁹ Zie artikel 8.25f, eerste lid, van de Wlv.

3.2.2 Stikstofrechten

Inhoud wijziging

35. RSG heeft stikstofrechten aangekocht om de natuurvergunning te krijgen die noodzakelijk is om de luchthaven te exploiteren.⁴⁰ Deze natuurvergunning, die is verleend op 26 september 2023, staat de exploitant toe om: (1) in een gebruiksjaar maximaal 440.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer te accommoderen, en (2) tijdelijk, dat wil zeggen tot het moment waarop een nieuw Luchthavenverkeersbesluit (LVB) in werking is getreden, in een gebruiksjaar een maximum 500.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer te accommoderen op Schiphol.⁴¹ Op basis van het TS 25-27 worden deze stikstofrechten als immaterieel vast actief tegen historische aanschafwaarde geactiveerd. Deze stikstofrechten zijn volgens RSG nodig om een vergunning te kunnen krijgen op grond van de Wet natuurbescherming (oud). RSG rekent de stikstofrechten daarom toe aan de Regulatory Asset Base (RAB).⁴²

Beoordeling

36. Uit het besluit omtrent de natuurvergunning blijkt dat de aangekochte stikstofrechten vrijwel volledig ten dienste staan van luchtvaartactiviteiten en grondgebonden activiteiten. Deze grondgebonden activiteiten bestaan uit luchtvaartactiviteiten en grondaafhandeling. Hoewel RSG zelf geen grondaafhandelingsdiensten verricht, dient RSG wel de stikstofruimte van de grondaafhandeling te compenseren. Het ter beschikking stellen van infrastructuur aan de grondaafhandeling maakt op basis van de Wlv en het Bels onderdeel uit van luchtvaartactiviteiten.⁴³ De stikstofrechten die op dit deel van de uitstoot betrekking hebben kunnen daarom ook worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.
37. RSG dient daarnaast de stikstofruimte te compenseren van haar niet-luchtvaartactiviteiten. Deze kosten kunnen niet worden doorbelast aan de luchtvaartmaatschappijen. Uit de natuurvergunning blijkt echter dat dit enkel gaat om de stikstof die geassocieerd wordt met de gasverwarming in de gebouwen. Deze uitstoot vormt een dermate klein aandeel van het totaal (<0,1%), dat de ACM het niet in verhouding tot de benodigde administratieve lasten acht om hiervoor een aparte verdeelsleutel op te nemen.⁴⁴
38. Ten slotte constateert de ACM dat de natuurvergunning is verstrekt voor 500.000 vliegbewegingen (tot er een nieuw LVB in werking is getreden), terwijl het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat enige tijd geleden heeft aangekondigd het aantal vluchtbewegingen te beperken naar 460.000 op basis van de experimenteerregeling.⁴⁵ Deze plannen zijn echter recentelijk opgeschort, waardoor er nog geen definitief maximumaantal vliegbewegingen is dat onder de 500.000 vliegbewegingen ligt. Momenteel wordt de *Balanced Approach* procedure doorlopen, waarna de feitelijke operationele capaciteit kan worden vastgesteld.⁴⁶ In dit licht acht ACM het verdedigbaar dat RSG 500.000 vluchtbewegingen als uitgangspunt heeft genomen voor haar vergunningsaanvraag en op basis van dit aantal de stikstofrechten toerekent aan de RAB.
39. De ACM stelt in de eerste plaats vast dat het Bels voorschrijft voor dat materiele vaste activa kunnen worden meegenomen in de RAB. Hoewel stikstofrechten volgens IFRS immateriële vaste activa zijn, wordt enkel het opnemen van goodwill in de RAB expliciet uitgesloten.⁴⁷ Immateriële activa worden niet categorisch uitgesloten. De ACM heeft in het verleden goedgekeurd dat operationele software - die behoort tot immateriële vaste activa en wordt geactiveerd op basis van

⁴⁰ TS 25-27, Hoofddocument, p. 35.

⁴¹ Zie: [Vergunningsaanvraag voor Amsterdam Airport Schiphol \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nieuws/vergunningaanvraag-voor-amsterdam-airport-schiphol)

⁴² De vaste activa voor zover deze worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten. Zie artikel 29, elfde lid, van het Bels.

⁴³ Zie artikel 2 van het Bels en de toelichting bij het Bels 2006, Staatsblad 2006 333, p. 26 en 27.

⁴⁴ [Deelrapport 3b - Emissies en deposities \(rvo.nl\)](#), figuur 2.

⁴⁵ Zie artikel 6 van de Tijdelijke regeling strikt preferentieel baangebruik Schiphol.

⁴⁶ Zie Kamerbrief stand van zaken hoofdlijnenbesluit Schiphol van 14 november 2023, p. 1-2.

⁴⁷ Artikel 29, zesde lid, van het Bels.

IFRS - wordt opgenomen in de RAB. Hierin was van belang dat deze software essentieel was voor de bedrijfsvoering van RSG.⁴⁸

40. Ook in de voorliggende situatie acht de ACM het opnemen van stikstofrechten in de RAB in deze situatie niet in strijd met de wet- en regelgeving. Hierbij is van belang dat de stikstofrechten essentieel zijn voor het uitvoeren van luchtvaartactiviteiten en hier ook voor worden ingezet. Deze stikstofrechten waren namelijk noodzakelijk voor het verkrijgen van de natuurvergunning om de luchthaven te kunnen exploiteren. Daarnaast worden de stikstofrechten conform IFRS geactiveerd en overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes toegerekend aan de RAB.

3.2.3 Efficiëntieprikkels

Inhoud wijziging

41. RSG heeft naar aanleiding van de eerdergenoemde uitspraak van het CBb⁴⁹ de tekst over de verrekenregels ten aanzien van de efficiëntieprikkels in paragraaf 4.2.6.1 aangepast. Hierbij heeft RSG de tekstgedeelten waarin het risicobudget is uitgesloten voor het bepalen van het efficiëntieresultaat verwijderd. Daarnaast heeft RSG gespecificeerd dat het systeem van de efficiëntieprikkels wordt bepaald door de vastgestelde goedgekeurde begroting, *inclusief* de voorzieningen voor risico's te vergelijken met de werkelijke investeringsuitgaven, *inclusief* uitgaven voor het voorkomen en beheersen van risico's. Met deze wijzigingen wordt het risicobudget niet meer uitgesloten voor het bepalen van het efficiëntieresultaat.

Beoordeling

42. Volgens de uitspraak van het CBb is er geen grondslag in de wet- en regelgeving om het risicobudget uit te zonderen van de toepassing van de efficiëntieprikkels. Met de aanpassingen die RSG heeft doorgevoerd wordt het risicobudget niet langer uitgezonderd van de toepassing van de efficiëntieprikkels. De tekst van het TS 25-27 is hiermee in lijn met de uitspraak van het CBb en voldoet daarom aan de wettelijke eisen.

3.2.4 Verrekening security gerelateerde kosten en schoonmaakkosten

Inhoud wijziging

43. Bij de verrekening van de security gerelateerde kosten hanteert RSG in het TS 25-27 een pax-gerelateerd aandeel vaste kosten als minimum. Verder blijft de verrekening van de security gerelateerde kosten ongewijzigd.
44. Daarnaast is de verrekening van de facilitykosten (schoonmaak) gewijzigd. De verrekeningen in het TS 25-27 zijn direct op basis van de geldende contractafspraken met schoonmaakpartijen in plaats van met een verrekenfactor.

Beoordeling

45. Op grond van artikel 8.25dg, eerste lid, van de Wlv dient RSG verschillen tussen de geraamde en de werkelijke opbrengsten en kosten, voor zover deze verband houden met de prognoses en de realisatie van het volume van het verkeer en vervoer, te verrekenen. In het TS 25-27 werkt RSG daarom uit wat het verband is tussen bepaalde (variabele) kosten en het aantal passagiers, zodat de meer- en minderkosten die verband houden met verschillen tussen prognoses en realisaties in verkeer- en vervoersvolume, conform artikel 8.25dg, eerste lid, van de Wlv, worden verrekend in de havengelden.
46. De ACM kan volgen dat RSG bij bepaalde lage passagiersaantallen de personeelsinzet bij de beveiligingscontrole niet verder afschaalt. Dat betekent dat RSG altijd een minimum pax-

⁴⁸ Goedkeuringsbesluit toerekeningssysteem Schiphol 2016-2018, randnummer 71-73. Zie: [Goedkeuring toerekeningssysteem Schiphol 2016-2018 \(acm.nl\)](#)

⁴⁹ Zie randnummer 4 van dit besluit.

gerelateerd vast kostenniveau heeft, ongeacht het aantal passagiers. Er bestaat daarmee bij bepaalde (lage) passagiersaantallen geen relatie meer tussen het vervoersvolume en de security gerelateerde kosten en is er dus geen sprake meer van (minder)kosten die RSG dient te verrekenen. De ACM is daarom van oordeel dat het hanteren van dit minimumniveau voldoet aan de wettelijke eisen, in het bijzonder artikel 8.25dg, eerste lid, van de Wlv.

47. De wijze van verrekeningen van schoonmaakkosten is in het TS 25-27 conform de geldende contractafspraken met schoonmaakbedrijven. De geldende contractafspraken bepalen daarmee de daadwerkelijke meer- en minderkosten voor schoonmaak van RSG die verband houden met verschillen in gerealiseerde en geconsulteerde vervoersvolumes. Het is dan ook terecht dat RSG bij de verrekeningen uitgaat van deze contractafspraken. De ACM is daarom van oordeel dat dit onderdeel voldoet aan de wettelijke eisen, in het bijzonder aan artikel 8.25dg, eerste lid, van de Wlv.

3.2.5 Correctie 'centrale driehoek Plaza'

Inhoud wijziging

48. RSG voert jaarlijkse tellingen uit van het aantal gebruikers van Schiphol Plaza en met welk doel zij daar verblijven. Dit is het Plaza Profiel en gedrag onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt om een correctie toe te passen in de bepaling van het aantal vierkante meters dat wordt toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. Dit is de correctie 'centrale driehoek Plaza'.⁵⁰ In het TS 22-24 werd hiervoor gebruikt gemaakt van een rapport van Decisio uit 2019, omdat er tijdens de coronapandemie geen Plaza Profiel en gedrag onderzoek plaatsvond. In het TS 25-27 gaat RSG weer uit van het Plaza Profiel en gedrag onderzoek.
49. Deze tellingen bieden ook inzicht in het aantal medewerkers dat werkzaam is op Schiphol, maar bevat geen nadere verbijzondering van de functie van deze medewerkers. Hierdoor is aan de hand van deze tellingen niet te bepalen welk deel van de medewerkers zich bezighoudt met luchtvaartactiviteiten en welk deel met niet-luchtvaartactiviteiten. Om dit te verbijzonderen, maakte RSG in het TS 22-24 gebruik van een onderzoek uit 2012.⁵¹
50. Voor het TS 25-27 is geen recent rapport beschikbaar voor deze verbijzondering. Tevens zijn er volgens RSG ook geen andere bruikbare externe openbare bronnen voor deze verbijzondering. Zo houdt het CBS data bij, maar zijn er geen gegevens beschikbaar over overheidsdiensten zoals Douanepersoneel en de Koninklijke Marechaussee.⁵²
51. In het TS 25-27 heeft RSG daarom opgenomen dat zij op basis van historische inzichten eenzelfde procentuele verhouding veronderstelt voor de verdeling van medewerkers tussen luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten als bepaald op basis van de overige categorieën. Volgens RSG is er een verwaarloosbaar klein verschil ten opzichte van de eerder gehanteerde methode.⁵³ Dit heeft RSG onderbouwd met berekeningen.⁵⁴

Beoordeling

52. Uit de toelichting van RSG blijkt dat er geen bruikbare externe bron beschikbaar is om de verdeling van medewerkers tussen luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten te bepalen. Indien RSG deze verdeling zo nauwkeurig mogelijk zou moeten bepalen, zou aanvullend onderzoek noodzakelijk zijn. Naar het oordeel van de ACM staat de administratieve last van een dergelijk aanvullend onderzoek niet in verhouding tot de mogelijke impact hiervan op de Correctie Plazadriehoek.

⁵⁰ TS 25-27, Hoofddocument p. 62.

⁵¹ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 6.

⁵² Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 7.

⁵³ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 7.

⁵⁴ Antwoorden vragenlijst II (ACM/IN/838360), p. 3.

53. Op basis van historische inzichten, namelijk het Werkgelegenheidsonderzoek uit 2012 en het onderzoek van Decisio uit 2019 is het voldoende aannemelijk dat het aandeel van de medewerkers dat zich bezighoudt met luchtvaartactiviteiten ongeveer gelijk is met het totale aandeel van Plazabezoekers dat gerelateerd is aan luchtvaartactiviteiten. Hierbij merkt de ACM op dat op basis van deze eerdere onderzoeken is te verwachten dat de uitkomst van aanvullend onderzoek ertoe zou hebben geleid dat de Correctie Plazadriehoek kleiner zou uitvallen. Dit zou ertoe hebben geleid dat meer kosten zouden zijn toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.
54. De ACM is gelet op het voorgaande van oordeel dat de Correctie Plaza Driehoek voldoet aan de wettelijke eisen.

3.2.6 Indexatie

Inhoud wijziging

55. RSG maakt als basis voor het consultatiebudget van de driejarige tariefperiode gebruik van het IATA-template. Hierin zijn kostensoorten opgenomen en vastgesteld. Indien er nog geen contracten zijn afgesloten voor alle jaren van de tariefperiode dan wordt in het TS 25-27 het meest recente kalenderjaar (1 jaar voorafgaand aan het Business Plan) als basis genomen. Dit basisjaar wordt aangepast op basis van de huidige afspraken met betrekking tot indexatie in de contracten. Indien er voor bepaalde tariefjaren geen contractuele afspraken zijn gemaakt, wordt de ontwikkeling van deze kosten vastgesteld op basis van een index (gepubliceerd in het eerste kwartaal van het jaar voorafgaand aan de drie jaar tariefperiode). In het TS 22-24 maakte RSG voor de indexatie gebruik van de jaarlijkse consumentenprijsindex (CPI) zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan.
56. Volgens RSG is de prognose van de kostenontwikkelingen op basis van de algemene CPI in de afgelopen tariefperiode 2022-2024 onvoldoende accuraat gebleken om de daadwerkelijke kostenontwikkelingen te dekken. RSG gaat daarom nu uit van de contracten en heeft in het TS 25-27 voor een aantal kostensoorten specifiekere indices opgenomen om de kostenontwikkelingen van die kostensoorten zo nauwkeurig mogelijk te schatten.⁵⁵ In de tabel hieronder staat de indexering zoals opgenomen in het TS 25-27 per kostensoort weergegeven, voor zover er nog geen contractuele afspraken zijn met betrekking tot de indexatie.

Kostensoort	Indexering	Opmerking(en)
Personeelskosten	Kengetallen 'Cao-loon marktsector' en 'sociale lasten werkgevers'	Reflecteert de loonkostenontwikkeling van de medewerkers
Onderhoudskosten landzijdig en airside	Kengetallen – 'Grond, weg- en waterbouw onderhoud' van BDB ⁵⁶	Reflecteert de kostenontwikkelingen van onderhoud buiten
Onderhoudskosten terminal binnen en bagage	Kengetallen 'BDB' – 'Kantooronderhoud' van BDB	Reflecteert de kostenontwikkelingen van onderhoud binnen
Uitbestedingen	Kengetallen 'Cao-loon marktsector' en 'sociale lasten werkgevers', en, Kengetal 'CPI'	Reflecteert de loonkostenontwikkeling van de medewerkers, en, de kostenontwikkelingen voor de overige kostencomponenten
Inhuur extern personeel	Kengetallen 'Cao-loon marktsector' en 'sociale lasten werkgevers'	Reflecteert de loonkostenontwikkeling van de medewerkers

⁵⁵ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 7.

⁵⁶ BDB is de persoonlijke dienstverlener die algemene en specifieke bouwkostendata levert die is afgestemd op de behoefte van de klant. [BDB | BDB Bouw\(kosten\)data](#)

Materialen	Kengetal 'CPI'	De verscheidenheid maakt het gebruik van CPI voor de hand liggend
Overige externe kosten en diverse kosten	Kengetal 'CPI'	De verscheidenheid maakt het gebruik van CPI voor de hand liggend

Tabel 1. Indexering per kostensoort in het TS 25-27.⁵⁷

57. Voor de kengetallen 'cao-loon marktsector', 'sociale lasten werkgevers' en 'CPI' maakt RSG gebruik van prognoses. Voor de BDB-index geldt dat deze geen prognose kent. Bij de tariefvaststelling gebruikt RSG de BDB-indices over het meest recente kalenderjaar en past deze toe op ieder jaar van de drie jaren van de tariefperiode.

Beoordeling

58. Bij een driejarige prognose van de kosten is de vraag of de beschreven principes in het toerekeningssysteem leiden tot een zo nauwkeurig mogelijke budgettering van kosten en of daarmee sprake is van aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Het wettelijke principe van kostenoriëntatie vereist naar het oordeel van de ACM een zo nauwkeurig inschatting van de kosten per boekjaar.⁵⁸
59. De ACM kan volgen dat RSG de kostenontwikkelingen in de tariefperiode zo goed mogelijk probeert te benaderen door middel van indexering, daar waar voor bepaalde tariefjaren nog geen contractuele afspraken zijn gemaakt. Gelet op het feit dat er in de afgelopen jaren verschillen zijn ontstaan in de CPI-ontwikkeling enerzijds en de loonontwikkeling anderzijds, en de verwachting is dat de ontwikkelingen van de CPI en de lonen de komende jaren uiteen zullen lopen, kan de ACM RSG volgen in het toepassen van een loonindex op kostensoorten die een sterke looncomponent hebben.
60. De ACM is van oordeel dat de kengetallen 'Cao-loon marktsector' en 'sociale lasten werkgevers' een betere benadering geven van de verwachten kostenontwikkelingen van personeelskosten, uitbestedingen en inhuur extern personeel dan de CPI. De toepassing van deze kengetallen op deze kostensoorten is daarom naar het oordeel van de ACM conform aanvaardbare bedrijfseconomische principes en het wettelijke principe van kostenoriëntatie.
61. Aangaande de BDB indices overweegt de ACM dat de contracten voor de desbetreffende onderhoudsactiviteiten ook daadwerkelijk met de genoemde BDB indices worden geïndexeerd. Schattingen op basis van de BDB-index 'Kantooronderhoud' en 'Grond, weg- en waterbouw onderhoud' vormen daarmee naar het oordeel van de ACM een zo nauwkeurig mogelijke inschatting van de kostenontwikkeling. Aangezien er geen prognoses voor de BDB-indices beschikbaar zijn, gebruikt RSG de BDB-indexcijfers over het meest recente kalenderjaar en past deze toe op ieder jaar van de drie jaren van de tariefperiode. Uit de gegevens die RSG aan de ACM heeft overgelegd die de ontwikkeling van de BDB-index 'Kantooronderhoud' en 'Grond, weg- en waterbouw onderhoud' tonen, blijkt dat de cijfers over het afgelopen jaar (2023) het stabielst zijn. De ACM is daarom van oordeel dat de BDB-index over 2023 heeft meest representatief is om de index over 2025 tot en met 2027 te schatten. De ACM is van oordeel dat deze methode een betere meer nauwkeurig benadering geeft van de verwachte kostenontwikkelingen in de tariefperiode beter dan de toepassing van de CPI, die niet wordt gebruikt voor het indexeren van de onderhoudscontracten. De in het TS 25-27 beschreven indexatiemethode voor het schatten van de kostenontwikkelingen van onderhoudskosten is daarom naar het oordeel van de ACM conform aanvaardbare bedrijfseconomische principes en het wettelijke principe van kostenoriëntatie.

⁵⁷ Tenzij in de tariefperiode contractuele afspraken m.b.t. indexatie zijn gemaakt. Bij deze bestaande contracten wordt gerekend met het basisjaar + de huidige afspraken m.b.t. indexatie in de contracten (m.u.v. personeelskosten).

⁵⁸ Zie ook Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart tot goedkeuring van het Toerekeningssysteem van de Royal Schiphol Group N.V. voor de periode 2019 – 2021, kenmerk: ACM/UIT/497570, randnummer 72-74.

62. Voor de indexatie van de overige kostensoorten gebruikt RSG net als in het TS 22-24 de CPI en betreft het geen inhoudelijke wijziging, tenzij contractuele afspraken zijn gemaakt over de indexatie. In het geval dat er contractuele afspraken zijn gemaakt, gaat RSG in het TS 25-27 uit van deze contractafspraken. De ACM is van oordeel dat het aansluiten bij contractafspraken voor het schatten van kostenontwikkeling conform aanvaardbare bedrijfseconomische principes is en in lijn met het wettelijk principe van kostenoriëntatie.
63. De ACM is gelet op het voorgaande van oordeel dat op grond van de door RSG in het TS 25-27 beschreven principes voor de inschatting van de kostenontwikkelingen sprake is van een zo nauwkeurig mogelijke bepaling van kosten in de afzonderlijke boekjaren in een driejarige tariefperiode. De in het TS 25-27 beschreven methode is daarmee in overeenstemming met aanvaardbare bedrijfseconomische principes en voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3 Beoordeling wijzigingen doorbelastingen & allocaties

3.3.1 Vervallen doorbelasting D4 Aviation/SSE - Branddoormeldsysteem

Inhoud wijziging

64. RSG heeft de doorbelasting D4 Aviation/SSE - Branddoormeldsysteem in het TS 25-27 laten vervallen. Vanaf 2023 moet iedere gebouweigenaar zelf een aansluitovereenkomst opstellen met de leverancier. De leverancier zal rechtstreeks aan de gebouweigenaar factureren, RSG levert deze dienst niet meer. De bijhorende kosten worden niet meer gemaakt en de assets zijn volledig afgeschreven.⁵⁹

Beoordeling

65. De doorbelasting is vervallen, omdat RSG deze dienst niet meer levert. De toerekening kan daarmee komen te vervallen. De ACM is daarom van oordeel dat het vervallen van deze doorbelasting voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.2 Onderbrengen doorbelasting D10 Aviation/ASM – Landzijdige groenwerkzaamheden bij A5a landzijdig; Wijziging in toerekening onderhoudskosten A5a Aviation/AO&AP – Landzijdige infrastructuur

Inhoud wijziging

66. De doorbelasting D10 Aviation/ASM is komen ter vervallen. In het TS 22-24 is er sprake van een doorbelasting voor de kosten van onderhoud aan groenwerkzaamheden op basis van een verdeling van groenvoorzieningen naar locatie en gebruiker. Deze doorbelasting werd voor wat betreft het Aviation-deel doorbelast vanuit ASM aan AO&AP. Vervolgens paste AO&AP binnen de A5a landzijdig ('groen en reiniging') nogmaals een allocatie toe op deze groenkosten op basis van aantallen groenobjecten. Dit is een dubbele vorm van alloceren en daarmee foutief in het huidige TS 22-24. Om deze fout te herstellen alsmede vanuit oogpunt van administratieve lastenverlichting is in het nieuwe TS 25-27 de doorbelasting D10 komen te vervallen waarbij de grondslag die gold voor de D10 nu wordt gebruikt voor het berekenen van de allocatie binnen de A5a_groen.⁶⁰
67. Bij de toerekening van onderhoudskosten per registerobject wordt in het TS 25-27 niet meer gekeken naar de oorspronkelijke levensduur en de resterende levensduur, maar naar de aanschafwaarde. Ook wordt een omgekeerde evenredige toerekening en de bodemwaarde van 20% in het TS 25-27 niet langer toegepast, omdat de formule volgens RSG onnodig complex en theoretisch is. De wijziging als gevolg hiervan in de kostentoerekening is volgens RSG verwaarloosbaar, waarbij de nieuwe methode licht in het voordeel van gebruikers is.⁶¹

⁵⁹ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 1.

⁶⁰ E-mail van RSG van 25 januari 2025, kenmerk: ACM/IN/838807.

⁶¹ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 4.

Beoordeling

68. De ACM stelt vast dat het onderbrengen van de kosten van de groenwerkzaamheden bij allocatie A5a in plaats van doorbelasting D10 een wijziging betreft in de kostentoerekening van het onderhoud aan de groenvoorzieningen. De wijziging is het gevolg van het voorkomen van een dubbele vorm van alloceren en is volgens RSG administratief een verlichting.⁶² De ACM is daarom van oordeel dat deze toerekening plaatsvindt conform bedrijfseconomische principes en voldoet aan de wettelijke eisen.
69. Daarnaast laat RSG de omgekeerd evenredige toerekening van de onderhoudskosten in relatie tot de resterende levensduur los en vervalt de bodemwaarde van 20% bij deze toerekening. Dit betekent dat de toerekening in het TS 25-27 plaatsvindt op basis van historische aanschafwaarde per object. RSG heeft het onderhoud aan de groenvoorzieningen uitbesteed en volgens RSG speelt de resterende levensduur van de objecten geen rol in deze contracten.⁶³
70. Aangezien de resterende levensduur geen rol speelt in de onderhoudscontracten is er geen relatie tussen de resterende levensduur en kosten die RSG maakt voor de onderhoudskosten. Het behouden van een omgekeerd evenredige toerekening van de onderhoudskosten in relatie tot de resterende levensduur en de bodemwaarde van 20% zouden daarmee niet leiden tot een meer nauwkeurige toerekening en zijn daarmee niet (meer) een noodzakelijke verfijning van de kostentoerekening. De ACM is daarom van oordeel dat de toerekening plaatsvindt conform bedrijfseconomische principes en voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.3 Vervallen doorbelasting D17b Aviation/SSE – Bedrijfsrecherche, allocatie A7d Aviation/SSE – Stafdelingen SSE & (nieuwe) allocatie A7j Aviation/ SEC – Company Security

Inhoud wijziging

71. De doorbelasting D17b Aviation/SSE – Bedrijfsrecherche is in het TS 25-27 vervallen en is onderdeel geworden van de nieuwe allocatiesleutel A7j Aviation/ SEC – Company Security. Deze nieuwe allocatiesleutel omvat mede 'goede orde en veiligheid' en 'security handhaving & sanctioning'. Ook heeft RSG de sleutel A7d Aviation/SSE – Stafdelingen SSE laten vervallen.
72. De kosten voor de (corporate) bedrijfsrecherche werden aanvankelijk via doorbelasting D17b Aviation/SSE – Bedrijfsrecherche doorbelast naar staven en vervolgens werden die kosten via de Staven A5 sleutel naar de diverse PMC's gealloceerd. De resterende kosten na doorbelasting werden gealloceerd op basis van A7d. De sleutel van deze allocatie was gebaseerd op een verdeling van de activiteiten van de fte's over PMC Aviation en PMC Security.
73. De gewogen sleutel is per jaar gebaseerd op een verdeling van de activiteiten over PMC Aviation, Security en Non-Aviation. De weging vindt plaats op basis van de verhouding van de volgende vier punten: In de nieuwe allocatiesleutel A7j worden de kosten van de fte's van de subafdeling bedrijfsrecherche conform de Staven A5 sleutel naar de diverse PMC's toegerekend. De kosten van de fte van de subafdeling security handhaving & sanctioning wordt 100% aan Security toegerekend, omdat dit werkzaamheden zijn die veiligheid van de burgerluchtvaart waarborgen. De kosten van de fte's van de subafdeling goede orde & veiligheid worden verdeeld over de PMC's Aviation en Non-Aviation (50/50). De overige kostencategorieën (niet zijnde personeelskosten) worden aan een subafdeling toegekend. Deze kosten worden vervolgens op dezelfde manier over de PMC's verdeeld als de kosten van de fte van de betreffende subafdeling.⁶⁴

⁶² E-mail van RSG van 25 januari 2025, kenmerk: ACM/IN/838807.

⁶³ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 4.

⁶⁴ Tenzij er in opdracht van een afdeling specifieke maatregelen worden getroffen, dan worden deze kosten gealloceerd naar de gebruiker van deze maatregel.

Beoordeling

74. Op verzoek van de ACM heeft RSG inzicht gegeven in de materiële impact van deze wijziging. De ACM heeft deze analyse beoordeeld en geconcludeerd dat de (uiteindelijke) allocaties blijven voor de luchthavenactiviteiten nagenoeg gelijk blijven na deze wijziging.
75. De ACM is van oordeel dat kostentoerekening in de nieuwe allocatiesleutel A7j transparant is beschreven en dat de allocatiesleutel de kosten proportioneel aan luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten toerekent en voldoet aan de wettelijke eisen. De ACM is daarom van oordeel dat de toerekening plaatsvindt conform bedrijfseconomische principes en voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.4 Nieuwe doorbelasting D19 Aviation/ASM – Doorbelasting afval**Inhoud wijziging**

76. RSG heeft een nieuwe doorbelasting D19 afval toegevoegd. Uit de doorbelasting blijkt dat de toerekening van Passenger Facilities naar Security, Commercial en externe klanten voor afvalverwerking is gebaseerd op het daadwerkelijk gebruik. Deze doorbelastingen stonden nog niet expliciet uitgeschreven in het huidige TS 22-24 en zijn daarom opgenomen in het TS 25-27. De werkzaamheden met betrekking tot afvalverwerking zijn uitbesteed. De doorbelasting is derhalve gebaseerd op de contractkosten van de afvalverwerkingsleverancier.⁶⁵
77. Na de doorbelasting van de directe afvalkosten wordt de rest van de afvalkosten van deze kostenplaats via de doorbelasting D18 doorbelast en vervolgens via allocatie A2a gealloceerd aan PMC Aviation. In toelichting bij allocatie A2a onderschrijft RSG dat de afvalkosten zoveel mogelijk aan de gebruiker wordt toegerekend om hiermee uiteindelijk de hoeveelheid afval terug te dringen.

Beoordeling

78. De doorbelasting op basis van daadwerkelijk gebruik is in lijn met het uitgangspunt van het Bels dat kosten van productiemiddelen die uitsluitend worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, geheel aan die activiteiten worden toegerekend en dat de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, niet aan die activiteiten worden toegerekend.
79. Na de doorbelasting D19 van de directe afvalkosten bestaat het resterende deel uit gemeenschappelijke kosten die via de D18-doorbelasting wordt doorbelast. De ACM is van oordeel dat het toepassen van de verdeelsleutel in de D18-doorbelasting (vierkante meters) voor deze gemeenschappelijke kosten voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.5 Vervallen doorbelasting D21 Aviation/AO&AP – Security activiteiten bij bagage (BOS)**Inhoud wijziging**

80. RSG heeft de doorbelasting D21 Aviation/AO&AP – Security activiteiten bij bagage (BOS) in het TS 25-27 laten vervallen. Deze doorbelasting zag op de kosten van personeel dat incidenteel betrokken was bij werkzaamheden met de bomkar.⁶⁶ RSG stelt dat de werkzaamheden als gevolg van automatisering zijn beperkt tot het operationeel en beschikbaar houden van het bedienen van deze bomkar. RSG stelt dat de bediening van de bomkar slechts incidenteel voorkomt en dat het nauwkeurig schatten van de omvang van deze activiteiten lastig is. Bovendien is deze doorbelasting van beperkte omvang. Het apparaat zelf wordt gealloceerd onder PMC security.⁶⁷

⁶⁵ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 2.

⁶⁶ Dit betreft een apparaat om gedetecteerde explosieven onschadelijk te maken.

⁶⁷ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 1.

Beoordeling

81. De doorbelasting is vervallen omdat het bedienen van de bomkar slechts incidenteel voorkomt. Hoewel het bedienen van de bomkar formeel onder beveiligingsactiviteiten valt en voor beveiligingsactiviteiten een aparte kostenoriëntatieverplichting geldt, kan de ACM de voorgestelde versimpeling volgen. Gelet op de beperkte omvang van deze doorbelasting is de ACM van oordeel dat het behouden van deze doorbelasting een administratieve last voor RSG met zich zou meebrengen die niet in verhouding staat tot het toe te rekenen bedrag. De ACM acht het vervallen van deze doorbelasting daarom niet in strijd met de wettelijke eisen.

3.3.6 Wijziging doorbelasting D26a Aviation/SEC – 100% goederencontrole: vervallen onderscheid “known supplier” en “un-known supplier”.**Inhoud wijziging**

82. RSG houdt bij de doorbelasting D26a Aviation/SEC – 100% goederencontrole geen rekening meer met de verhouding tussen de categorieën leveranciers “known supplier” en “unknown supplier”. Volgens RSG is uit eerdere tijdsmetingen gebleken dat de tijdsbesteding voor het passeren van het goederenfilter door een “known supplier” gelijk is aan de tijdsbesteding van een “un-known supplier”.⁶⁸

Beoordeling

83. Hoewel de controle van een “known supplier” minder omslachtig is dan van een “un-known supplier”, brengt een “known supplier” gemiddeld een grotere hoeveelheid goederen mee.⁶⁹ Uit tijdsmetingen is dan ook gebleken dat de tijdsbesteding van beide categorieën leveranciers gelijk is. De ACM is van oordeel dat een verdere verfijning van de toerekening niet noodzakelijk is indien de tijdsbesteding voor het passeren van het goederenfilter door een “known supplier” gelijk is aan de tijdsbesteding van een “un-known supplier”. De ACM is daarom van oordeel dat de toerekening plaatsvindt conform bedrijfseconomische principes en dat deze wijziging voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.7 Vervallen doorbelasting D30 Aviation/ASM – HBS Hold Baggage Screening naar allocatie A3b Aviation/ASM - Hekwerken en HBS Hold Baggage Screening (samenvoeging met Hekwerk)**Inhoud wijziging**

84. De doorbelasting D30 (HBS Hold Baggage Screening) is gewijzigd in een nieuwe allocatie (A3b). Deze nieuwe allocatie is samengevoegd met de verbijzondering van hekwerken uit allocatie A1b (Aviation/ASM – Asset Continuïteit – Outside).
85. Onder “Hold baggage screening” wordt verstaan de veiligheidscontrole van bagage op het moment dat het de beveiligde zone in gaat. “Hekwerk” is de veiligheidsafscherming tussen het beveiligde en niet-beveiligde gedeelte van Schiphol, zodat men niet zomaar bij het luchtzijdige proces kan komen.
86. De onderhoudskosten voor het beheer van de hekwerken en terreinen rondom de doorlaatposten, respectievelijk de onderhoudskosten ten behoeve van de Hold Baggage Screening (HBS) machines zijn beiden ten behoeve van beveiligingsactiviteiten.
87. RSG rekent beide kostenplaatsen via de doorbelasting allocatie A3b 100% toe aan security.

⁶⁸ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 2.

⁶⁹ TS 25-27, Bijlage 3 – Doorbelastingen, p. 36.

Beoordeling

88. Naar het oordeel van de ACM zijn de hekwerken en Hold Bagage Screening machines productiemiddelen die volledig worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, en in het bijzonder voor beveiligingsactiviteiten, waarvoor een aparte kostenoriëntatieverplichting geldt. In het TS 25-27 rekent RSG deze kosten volledig toe aan beveiligingsactiviteiten. Hiermee voldoet RSG naar het oordeel van de ACM aan de wettelijke eisen.

3.3.8 Doorbelasting D1 Staven (Strategy & Airport planning) – Aviation Costs: toerekenen Spatial Planning & vervallen correctie Omgevingsraad Schiphol

Inhoud wijziging

89. RSG heeft de beschrijvingen van het takenpakket van Strategy & Airport planning aangepast bij de doorbelasting D1 Staven (Strategy & Airport planning) – Aviation Costs. Hierbij is opgenomen dat initiatieven die ten dienste staan aan het opstijgen en landen van vliegtuigen onderdeel hiervan uitmaken. Het onderwerp hinder (o.a. geluid) is hieraan toegevoegd. Uit de toelichting van RSG blijkt dat met deze wijziging wordt beoogd dat initiatieven zoals Vrijschot Noord voortaan kunnen worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.⁷⁰ De kosten worden doorbelast aan A-Environmental Capacity die op basis van allocatie A1j Aviation/Other–Commercial doorbelastingen en Environmental Capacity volledig worden gealloceerd aan de PMC Aviation.
90. RSG heeft verder toegelicht dat Vrijschot Noord een wijk is in Hoofddorp, waar RSG in het recente verleden de kosten van geluidsisolatie van woningen heeft gefinancierd. Deze kosten zijn tot nu toe buiten de geconsulteerde en verantwoorde kosten voor luchtvaartactiviteiten gehouden, maar RSG is van mening dat dit soort initiatieven onderdeel zijn van luchtvaartactiviteiten. Dergelijke activiteiten bepalen volgens RSG namelijk (vanwege de manier waarop de geluidsregelgeving is ingericht) mede de omvang van de luchtvaartactiviteiten, omdat er een relatie bestaat met de operatie, de mate van geluidhinder en ontwikkeling van de luchthaven. RSG geeft aan dat er op dit moment voor de nieuwe tariefperiode geen nieuwe initiatieven zijn gepland zoals Vrijschot Noord.⁷¹
91. Daarnaast is een correctie van €5000 op de doorbelasting voor het vertegenwoordigen van de luchthavens Rotterdam en Eindhoven in de Omgevingsraad Schiphol komen te vervallen.⁷² Deze wijziging is doorgevoerd, omdat de Omgevingsraad Schiphol niet meer bestaat en de opvolger hiervan uitsluitend ten behoeve van Schiphol werkt.⁷³

Beoordeling

92. Het initiatief op Vrijschot Noord is inmiddels afgerond. Het ligt in het kader van de beoordeling van het TS 25-27 ook niet aan de ACM voor of Schiphol de kosten in verband met Vrijschot Noord op basis van deze wijziging had kunnen toerekenen aan luchtvaartactiviteiten. Op dit moment is er nog geen concreet initiatief dat onder deze nieuwe passage valt in het TS 25-27. De ACM toetst daarom de door RSG opgenomen passage dat kosten met betrekking tot spatial planning die ten dienste staan aan het opstijgen en landen van vliegtuigen kunnen worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.
93. De ACM kan RSG volgen in haar argumentatie dat extra investeringen in het beperken van de (geluids)hinder die luchtvaartactiviteiten veroorzaken bij kunnen dragen aan het draagvlak dat er voor de luchtvaartactiviteiten bestaat. Deze investeringen kunnen invloed hebben op het maximumaantal toegestane vliegbewegingen op Schiphol of de geluidsnormen die worden gehanteerd. Deze investeringen zijn daarmee mede ten voordele van de gebruikers. Het

⁷⁰ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 13.

⁷¹ Antwoorden vragenlijst II (ACM/IN/838360), p. 1.

⁷² Zie TS 22-24, bijlage 3 – doorbelastingen, p. 88; TS 25-27, bijlage 3 – doorbelastingen, p. 70.

⁷³ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 8.

toerekenen van deze kosten aan luchtvaartactiviteiten ligt ook in lijn met de aanbevolen beleidsregels van het ICAO.^{74, 75}

94. In het licht van een eerdere uitspraak van het CBb over een door RSG geplaatste geluidswal is het aan RSG om in een dergelijk geval voldoende concreet te onderbouwen waarom de genomen maatregelen of extra investeringen direct ten dienste staan aan het opstijgen en landen van vliegtuigen. De enkele stelling dat er mogelijk indirect sprake is van invloed op het aantal vliegbewegingen is hiervoor onvoldoende.⁷⁶ In de voorgestelde wijziging expliciteert RSG dat het moet gaan om initiatieven die ten dienste staan aan het opstijgen en landen van vliegtuigen. Dit is naar het oordeel van de ACM in lijn met de eerdergenoemde uitspraak van het CBb.
95. Het is aan RSG om bij een eventueel nieuw initiatief dat ontstaat voor de vaststelling van de tarieven 2025-2027 voldoende te onderbouwen dat aan deze voorwaarde wordt voldaan voordat RSG de kosten hiervan op grond van het TS 25-27 kan toerekenen aan luchtvaartactiviteiten. De ACM stelt daarom vast dat op grond van deze passage enkel kosten aan luchtvaartactiviteiten kunnen worden toegerekend. Daarom is de ACM van oordeel dat deze passage voldoet aan de wettelijke eisen.
96. Ook is de ACM van oordeel dat het vervallen van de correctie voor de Omgevingsraad Schiphol voldoet aan de wettelijke eisen, omdat deze activiteit niet meer (voor andere luchthavens) wordt uitgevoerd.

3.3.9 Doorbelasting D2 A&P Schiphol Cargonaut – Vracht bericht diensten⁷⁷

97. In de herziene versie van het TS 25-27 ontvangen op 25 januari 2024, die is beoordeeld in het ontwerpbesluit, was er een nieuwe doorbelasting toegevoegd ten opzichte van het TS 22-24: De doorbelasting D2 A&P Schiphol Cargonaut – Vracht bericht diensten.⁷⁸ Na de consultatie van het ontwerpbesluit heeft RSG besloten om deze doorbelasting te schrappen. Deze doorbelasting komt niet meer voor in de herziene versie van het TS 25-27 van 7 juni 2026 die ter goedkeuring voorligt. Een nadere toelichting is te vinden in hoofdstuk 4 van de Nota van Bevindingen bij dit besluit.

3.3.10 Vervallen allocatie A4 Commercial AGP/Privium.

Inhoud wijziging

98. RSG heeft allocatie A4 Commercial AGP/Privium niet meer opgenomen in het TS 25-27. In deze allocatie werden de kosten van de activa voor de faciliteit Automatische Grens Passage (AGP) die werden gebruikt door Privium passagiers en de vierkante meters die deze faciliteit in beslag neemt die waren toegerekend aan PMC Security gecorrigeerd. De hoogte van deze overboeking was gelijk aan het kostenbedrag dat bij de PMC security is verantwoord voor de AGP.
99. In plaats van deze allocatie worden in het TS 25-27 de activa (poortjes) en de vierkante meters die worden gebruikt door Privium passagiers rechtstreeks ondergebracht bij de PMC Premium services in plaats van de PMC Security. Tevens worden bijbehorende werkzaamheden vanuit Security bestempeld als PMC Premium Services via allocatiesleutel A7h. Daarmee worden de kosten direct gealloceerd aan PMC Premium Services en vervalt de allocatie aan PMC Security. Dit is volgens RSG administratief veel eenvoudiger dan de methode in TS 22-24.⁷⁹

⁷⁴ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services 2012, p. 20 en 28.

⁷⁵ De International Civil Aviation Organization is een agentschap van de Verenigde Naties die standaarden ontwikkeld en aanbevelingen doet aan haar lidstaten, waarvan Nederland er een is.

⁷⁶ Zie ECLI:NL:CBB:2012:BY2799, r.o. 5.4.3.

⁷⁷ Deze paragraaf is gewijzigd naar aanleiding van de consultatie van het ontwerpbesluit.

⁷⁸ TS 25-27, versie ontvangen op 25 januari 2024, Bijlage 3 – doorbelastingen, p 77-79.

⁷⁹ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 4-5.

Beoordeling

100. Deze wijziging heeft tot gevolg dat de toerekening van de activa, onderhoudskosten en vierkante meters van de faciliteit AGP die wordt gebruikt voor Privium passagiers niet meer wordt toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.
101. De ACM overweegt dat de faciliteit AGP op grond van het Bels onderdeel zijn van luchtvaartactiviteiten en dat op basis van de eis van integraliteit de kosten van deze luchtvaartactiviteiten dienen te worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. Echter, omdat er sprake is van commerciële dienstverlening diende RSG ook een correctie toe te passen, waarbij de omzet van ten hoogste de toegerekende kosten in minder zou moeten worden gebracht, wat uiteindelijk leidt tot een kostenneutrale toerekening.
102. De ACM overweegt dat de toerekening aan luchtvaartactiviteiten met deze wijziging geen nadelige impact hebben op de havengelden en dat deze wijziging de administratieve lasten vermindert voor RSG. De ACM kan daarom deze versimpeling volgen. De ACM is daarom van oordeel dat deze wijziging voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.11 A5a Aviation/AO&AP – Landzijdige infrastructuur: toevoeging nieuw areaal 8 ‘Buitenveldertcorridor’

Inhoud wijziging

103. Het publiektoegankelijke deel van het terrein van RSG is opgedeeld in gebieden, die arealen worden genoemd. RSG heeft ten opzichte van het TS 22-24 een nieuw areaal gecreëerd. Dit betreft areaal 8 de ‘Buitenveldertcorridor’. Deze corridor omvat de Buitenveldertunnel en een stuk weg, inclusief fietspad, dat areaal 1 verbindt met areaal 6. Dit gebied maakte in het TS 22-24 onderdeel uit van areaal 6.
104. Areaal 1 betreft Schiphol Centrum Noord en dit gebied wordt gedeeltelijk gealloceerd naar luchtvaartactiviteiten, namelijk voor het deel dat het centrumgebied gebruikt wordt ten behoeve van het passagiersproces. Hiertoe is een gedetailleerde allocatiesleutel beschreven in het TS 25-27 (A5a), die onder andere rekening houdt met passagiersaantallen, type vervoer, inrijbewegingen en overstappen. Doordat areaal 1 met areaal 6 verbonden is via het nieuwe areaal 8, wordt areaal 8 gedeeltelijk gebruikt voor luchtvaartactiviteiten. Areaal 8 wordt bijvoorbeeld gebruikt door afhalers, wegbrengers, taxivervoer en passagiers die met de bus van en naar Schiphol reizen.⁸⁰ De verdeling van de kosten van de Buitenveldertcorridor vindt plaats door een gemengde verdeelsleutel toe te passen van areaal 1 en areaal 6.

Beoordeling

105. De ACM is van oordeel dat de Buitenveldertcorridor gedeeltelijk wordt aangewend voor luchtvaartactiviteiten, omdat de tunnel gebruikt wordt door passagiers en halers en wegbrengers van passagiers. Dit valt onder luchtvaartactiviteiten.⁸¹
106. De ACM heeft RSG verzocht om te onderbouwen waarom zij geen aparte verdeelsleutel kon maken voor de Buitenveldertcorridor. Volgens RSG is het niet mogelijk om fysieke tellingen te doen, omdat niet kan worden vastgesteld waar automobilisten naartoe rijden als zij via de Buitenveldertcorridor rijden. Dit kan enkel worden bewerkstelligd door automobilisten staande te houden en te vragen met welk doel ze daar rijden. Het staande houden van automobilisten is op dat verkeersstuk onwenselijk en zou bij een steekproef ook slechts tot een beperkte meting leiden, waardoor ook de representativiteit ervan betwist kan worden. Ook het gebruik van meetlussen zou leiden tot onbetrouwbare resultaten en leidt niet tot gegevens over de soort gebruiker.⁸²

⁸⁰ Antwoorden vragenlijst II (ACM/IN/838360), p. 1-2.

⁸¹ Uitspraak van het CBb van 26 mei 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BI5252, r.o. 5.4.2. Zie: [ECLI:NL:CBB:2009:BI5252, voorheen LJN BI5252, College van Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 08/595 AWB 08/596 AWB 08/597 AWB 08/602 \(rechtspraak.nl\)](#)

⁸² Antwoorden vragenlijst II (ACM/IN/838360), p. 2.

107. Het staande houden van automobilisten acht de ACM onevenredig belastend voor RSG, vanwege de negatieve implicaties hiervan op de verkeersveiligheid in en rondom de Buitenveldertcorridor. Ook acht de ACM het op basis van online te raadplegen foto's en kaarten van het gebied rondom de Buitenveldertcorridor het voldoende aannemelijk dat het niet mogelijk is voor een persoon om op één bepaald punt tellingen uit te voeren waarbij kan worden bepaald waar automobilisten vandaan komen en waar zij naartoe rijden. Om dit vast te stellen zouden auto's gevolgd moeten worden met bijvoorbeeld een camerasysteem. Los van de vraag of RSG in dit gebied auto's zou mogen volgen, zou deze methode voor RSG onevenredig belastend zijn. Het zou immers een investering vergen die niet in verhouding staat tot het toe te rekenen bedrag.
108. Gelet op het voorgaande heeft RSG het voldoende aannemelijk gemaakt dat er geen alternatieven beschikbaar zijn om het gebruik van de tunnel te schatten dan aan de hand van de bestaande verdeelsleutels van areaal 1 en areaal 6. De ACM is daarom van oordeel dat deze (gemengde) verdeelsleutel niet in strijd is met aanvaardbare bedrijfseconomische principes en de wettelijke eisen.

3.3.12 Vervallen allocatie A7d Aviation/SSE - Stafafdelingen SSE (Safety, Security & Environment)

Inhoud wijziging

109. De kostentoerekening van de stafafdelingen SSE-M Management (het voeren van het management van de clusters Safety, Security & Environment) en SSE-Company Security and Security Compliance (Incidentenonderzoek, handhaving en sanctioning, beleid en regie, vergunningen, quality control en compliance security) op basis van allocatiesleutel A7d Aviation/SSE - Stafafdelingen SSE is vervallen.
110. RSG stelt dat de verantwoording van deze activiteiten zijn verdeeld tussen enerzijds (management van) Security en anderzijds (management van) Safety & Environment. RSG verantwoordt (het management van) Security nu onder sleutel A3a (100% PMC Security). Het management van Safety & Environment wordt verantwoord bij de nieuw beschreven sleutel A9g Aviation/S&E – Stafafdeling Safety & Environment (gedeelde sleutel PMC's Aviation, Security en Non-Aviation).

Beoordeling

111. De ACM is van oordeel dat de wijziging enkel administratief van aard is en dat de (uiteindelijke) allocaties voor deze activiteiten gelijk blijven. De ACM is daarom van oordeel dat deze gewijzigde allocatie in overeenstemming is met aanvaardbare bedrijfseconomische principes en voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.13 Allocatie A7k Aviation/AO&AP – Business Platform Operations

Inhoud wijziging

112. In het TS 25-27 is de nieuwe allocatie A7k Aviation/AO&AP – Business Platform Operations toegevoegd. Allocatiesleutel A7k betreft de allocatie van Business Platform Operations. De afdeling is verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer en de licenties van alle IT-systemen die primair gebruikt worden door de afdeling Airport Operations en Aviation Partnerships (AO&AP). In het TS 22-24 vormden deze activiteiten nog onderdeel van het centrale IT&Data organisatieonderdeel, maar dit is in de loop van de huidige tariefperiode gedecentraliseerd naar AO&AP, waardoor er nu een separate allocatiesleutel voor is beschreven.⁸³

⁸³ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 2.

Beoordeling

113. De ACM is van oordeel dat nieuwe allocatie sleutel het gevolg is van de veranderde organisatorische ophanging. De systematiek van de allocatie is naar het oordeel van de ACM geen inhoudelijke wijziging van het TS 25-27. De ACM is daarom van oordeel dat deze allocatie voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.14 Vervallen A8 Schiphol Commercial – Customer insights, (100% allocatie aan non-aviation na D9), verduidelijking tekst D9 Doorbelasting Marktonderzoeken

Inhoud wijziging

114. RSG heeft de allocatie A8 Commercial – Customer insights niet meer opgenomen in het TS 25-27. Deze allocatie rekende alle kosten van Customer insights na doorbelasting D9 volledig toe aan (verschillende) commerciële activiteiten. RSG heeft bij D9 in het TS 25-27 een zin toegevoegd waardoor na de doorbelasting D9 de kostenplaats 74300 volledig wordt gealloceerd aan diverse PMC's van Schiphol Commercial.
115. RSG heeft in de doorbelasting D9 verduidelijkt hoe de allocatiesleutel wordt bepaald. De onderzoeken bestaan uit vragenlijsten waarvan voor elke vraag wordt bepaald op welke PMC de vraag betrekking heeft en waarbij naar rato niet toe te rekenen vragen worden verdeeld. Dit leidt tot een procentuele verhouding naar PMC per onderzoek. Vervolgens wordt op basis van het kostenvolume van de verschillende onderzoeken een gewogen gemiddelde procentuele verdeling naar PMC gemaakt, die de basis is voor de doorbelasting.⁸⁴

Beoordeling

116. Het vervallen van A8 is naar het oordeel van de ACM geen inhoudelijke wijziging van het TS 25-27, omdat A8 geen beschrijving bevatte van de toerekening van kosten aan luchtvaartactiviteiten. A8 bevatte immers een beschrijving hoe de kosten die niet aan luchtvaartactiviteiten werden toegerekend aan verschillende commerciële PMC's.
117. De verduidelijking van de tekst in het TS25-27 brengt geen verandering in de uitkomst van de toerekening van kosten en opbrengsten met zich mee. De ACM is daarom van oordeel dat dit onderdeel van het TS 25-27 voldoet aan de wettelijke eisen.

3.3.15 Allocatie C7 Business Platform Commercial

Inhoud wijziging

118. Allocatiesleutel C7 betreft de allocatie van Business Platform Commercial. De afdeling is verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer en de licenties van alle IT-systemen die primair gebruikt worden door de afdeling Commercial. In het TS 22-24 vormden deze activiteiten nog onderdeel van het centrale IT&Data organisatieonderdeel, maar dit is in de loop van de huidige tariefperiode gedecentraliseerd naar Commercial, waardoor er nu een separate allocatiesleutel voor is beschreven.⁸⁵

Beoordeling

119. De ACM is van oordeel dat separate allocatiesleutel het gevolg is van de veranderde organisatorische ophanging. De systematiek van de allocatie is naar het oordeel van de ACM geen inhoudelijke wijziging van het TS 25-27. De allocatie voldoet naar het oordeel van de ACM daarom aan de wettelijke eisen.

3.3.16 Nieuwe activiteit in S6 Staven/Human Resource en Concern: Industrial Relations

⁸⁴ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 1.

⁸⁵ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 2.

Inhoud RSG

120. Schiphol is de nieuwe activiteit "Industrial Relations" gestart binnen de afdeling HR. Deze afdeling houdt zich bezig met de kwaliteit van werk, arbeidsvoorwaarden, -verhoudingen en -omstandigheden van alle werkenden op Schiphol en met de werking van de arbeidsmarkt van werkenden buiten de Schipholorganisatie. In dit team zijn ook de activiteiten met betrekking tot Luchtvaart Community Schiphol (LCS) ondergebracht. Deze organisatie richt zich eveneens op alle werkenden op Schiphol, waaronder grond- en winkelpersoneel die niet voor RSG, maar voor andere bedrijven werkzaam zijn. RSG alloceert de kosten van deze activiteit via S6 – Staven – Human Resources en Concern. De toerekening vindt hiermee plaats op basis van de verdeling van de personeelskosten per PMC.

Beoordeling

121. De ACM is van oordeel dat de kosten voor de activiteit Industrial Relations slechts gedeeltelijk kunnen worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. De activiteiten richten zich namelijk op alle werkenden op Schiphol. Dit zijn ook werkenden die zich niet bezighouden met luchtvaartactiviteiten. RSG dient daarom een verdeelsleutel toe te passen.
122. Door het gebruik van de allocatiesleutel S6 Staven - Human Resource en Concern verdeelt RSG de kosten van deze activiteit naar rato van de personeelskosten aan alle PMC's. De kosten van LCS werden in het TS 22-24 al toegerekend op basis van allocatiesleutel S6. Gelet op het feit dat de nieuwe activiteit gelijkenissen vertoont met LCS en de beide activiteiten samengebracht worden in één team, kan de ACM de keuze voor deze (bestaande) verdeelsleutel volgen. De ACM is daarom van oordeel dat deze allocatie voldoet aan de wettelijke eisen.

3.4 Beoordeling overige wijzigingen

3.4.1 Mogelijkheid tot tussentijdse wijzigingen

Inhoud wijziging

123. RSG heeft de bepaling waarin de mogelijkheden tot het tussentijds wijzigen van het TS aangepast ten opzichte van het vorige TS. Volgens RSG is deze wijziging een correctie van een feitelijke onjuistheid. In het TS 25-27 staat opgenomen dat tussentijdse wijzigingen niet mogen leiden tot een stijging van de tarieven gedurende de tariefperiode, in plaats van dat het niet zou mogen leiden tot een stijging van de kosten, tenzij het gaat om verrekenbare kosten. Volgens RSG zou het toevoegen van nieuwe activiteiten aan het TS per definitie leiden tot een stijging van de toegerekende kosten, maar dit is niet ten nadele van de gebruiker wanneer de tarieven gelijk blijven.
124. Daarnaast heeft RSG in het TS 25-27 het onderscheid tussen algemene en specifieke voorwaarden laten vallen.

Beoordeling

125. Bij tussentijdse wijzigingen van het TS vindt er geen consultatie plaats, waarmee de mogelijkheden tot inspraak voor gebruikers beperkt zijn. De ACM acht het daarom van belang dat tussentijdse wijzigingen wel in het voordeel, maar niet in het nadeel van gebruikers mogen zijn.⁸⁶ De voorgestelde wijziging biedt deze waarborg door uit te sluiten dat tussentijdse wijzigingen kunnen leiden tot een stijging van de tarieven gedurende de tariefperiode. De mogelijkheid tot het verrekenen van kosten wordt voorts geregeld en begrensd door het wettelijk kader. De ACM is het eens met RSG dat deze wijziging aansluit bij de huidige praktijk en deze slechts gezien moet worden als een tekstcorrectie.

⁸⁶ Zie ook het besluit van de NMa ter goedkeuring van het aangepaste TS 2007-2010 van 10 februari 2010, randnummers 59-65.

126. Ten aanzien van het vervallen van de specifieke voorwaarden die per categorie wijziging waren opgenomen, overweegt de ACM dat deze specifieke voorwaarden geen nadere begrenzing stelden aan de wijzigingen. Zo was in het TS 22-24 opgenomen dat een wijziging als gevolg van een IFRS wijziging niet in strijd moest zijn met de Wlv en het Bels. Dit is echter een eis die voor het hele toerekeningssysteem geldt en dus ook voor tussentijdse wijzigingen. Daarnaast waren voor een groot aantal categorieën geen specifieke voorwaarden opgenomen. De ACM is daarom van oordeel dat het vervallen van de specifieke voorwaarden geen inhoudelijke wijziging beoogt van het TS 25-27 ten opzichte van het TS 22-24.

3.4.2 Wijzigingen in bijlagen

Inhoud wijziging

127. RSG heeft een aantal veranderingen doorgevoerd in de bijlagen (naast de doorbelastingen en allocaties). Bijlage 1.4 is komen te vervallen. Daarnaast heeft RSG bijlage 7, getiteld "Systematiek forfaitaire vaststelling van m2 correcties Terminal complex" zonder cijfers ingeleverd. Bijlage 1.2 en 1.3 bevatten minder informatie ten opzichte van het TS 22-24 als het gaat om de toerekening aan niet-luchtvaartactiviteiten.

Beoordeling

128. Ten aanzien van bijlage 1.2 en 1.3 overweegt de ACM dat een bepaald inzicht in het TS 25-27 in de niet-luchtvaartactiviteiten noodzakelijk kan zijn als het gaat om de toerekening van kosten van productiemiddelen die deels worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten en deels voor niet-luchtvaartactiviteiten. Voor productiemiddelen die geheel worden aangewend voor niet-luchtvaartactiviteiten is RSG niet gehouden om hiervan een beschrijving op te nemen in het TS. De ACM is gelet op deze overwegingen van oordeel dat het niet (meer) opnemen van deze informatie in het TS 25-27 ten aanzien van niet-luchtvaartactiviteiten in bijlage 1.2 en bijlage 1.3 geen aanleiding geeft om goedkeuring van het TS 25-27 te onthouden.
129. De ACM volgt RSG in haar oordeel dat bijlage 1.4 thuishoort in de tariefconsultatie en tariefvaststelling, omdat het de berekeningen van de verdeelsleutels bevat. Aangezien een toerekeningssysteem enkel betrekking heeft op de beschrijving van de principes van de toerekening en niet de toepassing hiervan geeft het vervallen van bijlage 1.4 geen aanleiding voor de ACM om af te zien van goedkeuring van het TS 25-27 op dit punt.
130. Voor bijlage 7 geldt dat RSG inzicht dient te geven in hoe zij de systematiek gaat toepassen, maar niet de daadwerkelijke berekeningen dient te tonen in het TS. De getalsmatige invulling van bijlage 7 is daarmee geen wettelijke eis. De ACM ziet daarom geen aanleiding om af te zien van goedkeuring van het TS 25-27 op dit punt.

3.5 Conclusie

131. De ACM heeft alle inhoudelijke wijzigingen beoordeeld en geoordeeld dat de wijzigingen voldoen aan de wettelijke eisen. De ACM concludeert daarom dat het TS 25-27 voldoet aan de eisen van de Wlv en het Bels.

4 Zienswijzen belanghebbenden

132. De ACM heeft het ontwerpbesluit tot goedkeuring van het TS 25-27 van 2 februari tot en met 15 maart 2024 ter inzage gelegd in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden zijn tijdens deze consultatie in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.

-
133. De ACM heeft op 15 maart 2024 een zienswijze ontvangen van easyJet, KLM en IATA. De ACM stelt vast dat zowel easyJet als KLM een luchtvaartmaatschappij is en dat IATA een representatieve organisatie is in de zin van de Wet luchtvaart. Hiermee zijn de partijen belanghebbende bij het besluit. De ACM stelt ook vast dat alle zienswijzen tijdig zijn ingediend.
134. De ACM heeft de zienswijzen van easyJet, KLM en IATA inhoudelijk beoordeeld. Deze inhoudelijke beoordeling is weergegeven in de Nota van Bevindingen, die als bijlage 4 onderdeel uitmaakt van dit besluit.
135. Zoals benoemd in paragraaf 3.3.9 van dit besluit en hoofdstuk 4 van de Nota van Bevindingen heeft de zienswijze van KLM ertoe geleid dat RSG de doorbelasting 'D2 A&P Schiphol Cargonaut – Vracht bericht diensten' uit het TS 25-27 heeft geschrapt. Met inachtneming hiervan verleent de ACM goedkeuring aan het Toerekeningssysteem.

5 Dictum

136. De ACM keurt het door RSG vastgestelde toerekeningssysteem voor de jaarlijkse kosten en opbrengsten van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv, dat RSG op grond van artikel 8.25g, eerste lid, van de Wlv, aan de ACM op 21 december 2023 heeft voorgelegd, op 25 januari 2024 vervangen door een herziene versie, met inachtneming van de wijzigingen in de herziene versie ontvangen op 7 juni 2024, goed voor de periode van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2027.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

Als u 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 de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

Bijlage 1: Juridisch kader

Wet luchtvaart

Artikel 8.25d, eerste lid, van de Wet luchtvaart (Wlv) bepaalt:

De exploitant van de luchthaven stelt eenmaal per drie jaar de tarieven en voorwaarden voor de eerstkomende periode van drie jaar vast voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers.

Artikel 8.25dc, derde lid, van de Wlv bepaalt:

De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven zijn voor het geheel van de activiteiten kostengeoriënteerd.

Artikel 8.25dc, vierde lid, van de Wlv bepaalt:

De in artikelen 8.25d en 8.25db bedoelde tarieven zijn voor het geheel van de activiteiten kostengeoriënteerd.

Artikel 8.25g, van de Wlv bepaalt, voor zover relevant:

1. De exploitant van de luchthaven stelt een toerekeningssysteem vast voor de jaarlijkse kosten en opbrengsten van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, dat voldoet aan de eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit. De exploitant van de luchthaven legt het toerekeningssysteem ter goedkeuring voor aan de Autoriteit Consument en Markt.
2. De exploitant van de luchthaven voert voor de activiteiten met betrekking tot het gebruik van de luchthaven door gebruikers een gescheiden administratie binnen de boekhouding, waarbinnen de kosten en opbrengsten van de uitvoering van de beveiliging van passagiers en hun bagage, bedoeld in artikel 8.25dc, vierde lid afzonderlijk worden geadministreerd.
3. Op grond van de gescheiden administratie binnen de boekhouding, bedoeld in het tweede lid, stelt de exploitant van de luchthaven jaarlijks een financiële verantwoording op over het voorafgaande boekjaar, die bestaat uit een afzonderlijke exploitatierekening en een overzicht van de toegedeelde materiële vaste activa voor het geheel van de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid. De financiële verantwoording bevat een toelichting en is voorzien van een verklaring van een onafhankelijke accountant.
[.]
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de geldigheidsduur, de inrichting en goedkeuring van het toerekeningssysteem, bedoeld in het eerste lid, de toedeling van activa aan de activiteiten, bedoeld in artikel 8.25d, eerste lid, de inrichting van de gescheiden administratie binnen de boekhouding, bedoeld in het tweede lid, en omtrent de financiële verantwoording, bedoeld in het derde lid.
6. Op de voorbereiding van een besluit omtrent goedkeuring van het toerekeningssysteem is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 8.25dg, van de Wlv, bepaalt, voor zover relevant

1. De exploitant van de luchthaven verrekent met het oog op een in artikel 8.25d, vierde en vijfde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van deze leden, de verschillen tussen de geraamde en de werkelijke opbrengsten en kosten, in verband met de prognoses en de realisatie van het volume van het verkeer en vervoer, zoals volgt uit de financiële verantwoordingen.
[...]
9. Indien de in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke investeringsuitgaven lager zijn dan de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel zesde lid, bedoelde investeringsbegroting en het verschil tussen die uitgaven en de begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage, verrekent de exploitant van de luchthaven dit verschil, in afwijking van het

- zesde lid, met het oog op een in artikel 8.25d, vierde lid, bedoelde aanpassing van de tarieven, en met inachtneming van dit lid, gedurende de resterende jaren van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde periode van drie jaar, waarin het investeringsproject of een onderdeel daarvan in gebruik wordt genomen en de direct daarop volgende periode van drie jaar. De verrekening van het verschil in de in de vorige volzin bedoelde periode is gelijk aan de helft van het verschil in jaarlijkse afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten dat het gevolg is van het verschil tussen de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel zesde lid, bedoelde investeringsbegroting, van het investeringsproject, en de lagere in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke uitgaven van het investeringsproject. Het in dit lid bedoelde verschil volgt uit de financiële verantwoordingen.
10. Indien de in artikel 8.25df, vijfde lid, bedoelde daadwerkelijke investeringsuitgaven hoger zijn dan de in artikel 8.25df, vierde lid, dan wel het zesde lid, bedoelde investeringsbegroting en het verschil tussen die uitgaven en de begroting groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage blijft, in afwijking van het zesde lid, het verschil in afschrijvings-, vermogens- en operationele kosten dat voortvloeit uit het verschil tussen daadwerkelijke investeringsuitgaven en de investeringsbegroting buiten de kosten en de tarieven gedurende de resterende jaren van de in artikel 8.25d, eerste lid, bedoelde periode van drie jaar, waarin het investeringsproject of elk afzonderlijk onderdeel daarvan in gebruik wordt genomen, en de direct daarop volgende periode van drie jaar. Het in de eerste volzin bepaalde is niet van toepassing, indien en voor zover het verschil tussen de investeringsbegroting en de hogere daadwerkelijke investeringsuitgaven het gevolg is van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden.

Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017

Artikel 2, eerste lid, van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 (Bels) bepaalt:

De luchtvaartactiviteiten betreffen de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van:

- a. het opstijgen en landen van luchtvaartuigen, waaronder in ieder geval het gebruik door luchtvaartuigen van taxi-, start- en landingsbanen en platforms;
- b. het parkeren van luchtvaartuigen, waaronder in elk geval het gebruik door luchtvaartuigen van parkeerfaciliteiten op de luchthaven;
- c. de afhandeling van passagiers van luchtvaartuigen en hun bagage, alsmede van vracht, in verband met het opstijgen en landen van luchtvaartuigen waaronder in ieder geval:
 - 1°. het gebruik van de passagiersterminals; en
 - 2°. het gebruik van de voorrijwegen;
- d. de uitvoering van de beveiliging van de burgerluchtvaart, waaronder mede begrepen de faciliteiten voor grenscontrole.

Artikel 29 van het Bels bepaalt:

1. De operationele kosten en de kosten van de productiemiddelen, voor zover deze worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten worden bepaald en toegerekend overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes.
2. De jaarlijkse kosten van de luchtvaartactiviteiten worden als volgt toegerekend:
 - a. alle kosten van de luchtvaartactiviteiten, met uitzondering van de kosten van rentedragende schulden, worden aan die activiteiten toegerekend;
 - b. de kosten van productiemiddelen die uitsluitend worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, worden geheel aan die activiteiten toegerekend;
 - c. de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, worden niet aan die activiteiten toegerekend; en
 - d. de kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor de luchtvaartactiviteiten en gedeeltelijk voor andere activiteiten worden aangewend, worden toegerekend in overeenstemming met de in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels, die zijn gebaseerd op het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor de luchtvaartactiviteiten.
3. Het toerekeningssysteem bevat de principes op grond waarvan wordt vastgesteld in welke mate productiemiddelen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten.

4. De materiële vaste activa, die in gebruik zijn voor de luchtvaartactiviteiten, worden onderverdeeld in activa die uitsluitend voor die activiteiten worden aangewend en activa die deels voor die activiteiten worden aangewend en in overeenstemming daarmee worden toegedeeld.
5. Materiële vaste activa worden pas aangewend voor luchtvaartactiviteiten na het moment van ingebruikneming voor dat doel.
6. Goodwill wordt niet begrepen onder materiële vaste activa als bedoeld in het vierde lid.
7. De materiële vaste activa die deels voor de luchtvaartactiviteiten worden aangewend, worden toegedeeld aan de hand van de op die activiteiten afgestemde en in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels.
8. Van de op grond van het vierde lid aan de luchtvaartactiviteiten toegedeelde materiële vaste activa wordt de waarde bepaald op basis van historische kostprijs en met toepassing van de door de exploitant van de luchthaven aangegeven afschrijvingsmethode.
9. In afwijking van het achtste lid wordt van de op grond van het vierde lid aan de luchtvaartactiviteiten toegedeelde materiële vaste activa met een waarde van meer dan honderd miljoen euro waarvan de vervaardigingsperiode meer dan een jaar duurt en waarbij ten tijde van het investeringsbesluit wordt verwacht dat zich na de ingebruikneming een initiële overcapaciteit zal voordoen, de waarde bepaald op basis van de historische kostprijs, waarbij over de gebruikelijke economische levensduur wordt afgeschreven op basis van de unuïteitenmethode.
10. De exploitant van de luchthaven stelt voor de activa waarop de unuïteitenmethode van toepassing is elke zes jaar het reëel constant bedrag van de afschrijvings- en vermogenskosten per eenheid vast, waarbij deze zes jaar gekoppeld wordt aan de kostenberekening van twee opeenvolgende tariefperiodes.
11. De waarde van de materiële vaste activa van de luchtvaartactiviteiten, bedoeld in het vierde lid, wordt aangeduid als Regulatory Asset Base.
12. Voor de toerekening van kosten aan de luchtvaartactiviteiten worden de in het zevende lid bedoelde verdeelsleutels en de verdeelsleutels van andere productiemiddelen gehanteerd, waarbij geldt dat:
 - a. de kosten rechtstreeks of, indien dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend met behulp van op de desbetreffende activiteiten gebaseerde verdeelsleutels met inachtneming van de in artikel 8.25g, eerste lid, van de wet genoemde beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit, en
 - b. de kosten die op grond van onderdeel a niet kunnen worden toegerekend aan een bepaalde activiteit, proportioneel worden toegerekend op grond van het aandeel van de kosten van de luchtvaartactiviteiten in de totale kosten.
13. Als opbrengsten van luchtvaartactiviteiten worden toegerekend de opbrengsten uit luchtvaartactiviteiten en de opbrengsten uit de in artikel 2, tweede lid, bedoelde overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten.

Artikel 31 van het Bels bepaalt:

De Autoriteit Consument en Markt verleent goedkeuring aan het toerekeningssysteem voor ten hoogste zes jaar, waarbij deze zes jaar gekoppeld wordt aan maximaal twee tariefperiodes.

Artikel 32 van het Bels bepaalt:

1. Bij de bepaling van de tarieven voor de luchtvaartactiviteiten wordt het geprognosticeerde rendement in elk boekjaar van de eerstkomende tariefperiode over de in [artikel 29, elfde lid](#), bedoelde Regulatory Asset Base als maatstaf gebruikt.
2. Het geprognosticeerde rendement, bedoeld in het eerste lid, wordt berekend met inachtneming van de in onderdeel A van de [bijlage](#) bij dit besluit opgenomen formule en is ten hoogste gelijk aan de gewogen gemiddelde jaarlijkse vermogenskosten die voor de eerstvolgende tariefperiode worden berekend met inachtneming van de formule die is opgenomen in de onderdeel C van de [bijlage](#) bij dit besluit.
3. Bij de berekening van het geprognosticeerde rendement, bedoeld in het eerste lid, over de beveiligingsactiviteiten, wordt tevens onderdeel B van de [bijlage](#) bij dit besluit in acht genomen.
4. Bij de berekening van het in het eerste lid bedoelde geprognosticeerde rendement blijven de verrekeningen, bedoeld in artikel 8.25dg, van de wet, buiten beschouwing.

Bijlage 2: Beoordelingskader

1. In deze bijlage wordt op hoofdlijnen geschetst welke eisen bij de Wlv en het Bels aan het toerekeningssysteem worden gesteld. Voor een volledig overzicht van het relevante wettelijk kader wordt verwezen naar Bijlage 1 bij dit besluit.
2. RSG dient eenmaal per drie jaar tarieven en voorwaarden vast te stellen voor de activiteiten die zij verricht ten behoeve van het gebruik van de luchthaven Schiphol.⁸⁷ Het gaat hierbij om de luchtvaartactiviteiten en om overige activiteiten die rechtstreeks verband houden met de luchtvaartactiviteiten, zoals omschreven in het Bels.⁸⁸ De tarieven dienen voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten kostengeoriënteerd te zijn.⁸⁹
3. Om tot deze kostengeoriënteerde tarieven te komen, dient RSG een toerekeningssysteem vast te stellen om kosten te kunnen toerekenen aan luchtvaartactiviteiten. Het toerekeningssysteem dient te voldoen aan de eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit.⁹⁰ Deze eisen zijn uitgewerkt in het Bels en worden hieronder kort beschreven.⁹¹

Integraliteit

4. De eis van integraliteit houdt in dat alle kosten van de luchtvaartactiviteiten, met uitzondering van de kosten van rentedragende schulden aan die luchtvaartactiviteiten worden toegerekend. Verder is bepaald dat de kosten van productiemiddelen die alleen worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten, geheel aan die activiteiten worden toegerekend. En dat de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten, niet aan die activiteiten worden toegerekend.

Proportionaliteit

5. Aan de eis van proportionaliteit is voldaan als de kosten worden toegerekend naar verhouding tot het gebruik van de gebruikte productiefactoren voor luchtvaartactiviteiten en niet-luchtvaartactiviteiten. Ook geldt daarbij dat de kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor luchtvaartactiviteiten en gedeeltelijk voor andere activiteiten worden aangewend, worden toegerekend in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor de luchtvaartactiviteiten. Wat betreft de materiële vaste activa die deels voor de luchtvaartactiviteiten in gebruik zijn, is bepaald dat zij worden toegedeeld aan de hand van de op die activiteiten afgestemde en in het toerekeningssysteem opgenomen verdeelsleutels.⁹²
6. Het uitgangspunt is dat het toerekeningssysteem tot een zo nauwkeurig mogelijke weergave leidt van de kosten en opbrengsten die moeten worden toegerekend aan de luchtvaartactiviteiten.⁹³ Bij de invulling van dit uitgangspunt merkt de ACM op dat een meer nauwkeurige toerekening niet verplicht is indien dit tot een onevenredige belasting leidt voor RSG.⁹⁴

⁸⁷ Artikel 8.25d, eerste lid, van de Wlv.

⁸⁸ Artikel 2, eerste en tweede lid, van het Bels

⁸⁹ Artikel 8.25dc, derde en vierde lid, van de Wlv.

⁹⁰ Artikel 8.25g, eerste lid, van de Wlv.

⁹¹ Artikel 29, tweede lid, van het Bels.

⁹² Nota van toelichting bij het Besluit van 7 juli 2006, houdende regels betreffende de exploitatie van de luchthaven Schiphol, pagina 32.

⁹³ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 12.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wet luchtvaart tot goedkeuring van het toerekeningssysteem van Royal Schiphol Group N.V. voor de periode 2022-2024, kenmerk: ACM/UIT/557914, Nota van Bevindingen, randnummer 60.

Marktconformiteit

7. Het vereiste van marktconformiteit houdt in dat toerekening geschiedt volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes en dat vergoeding voor leveranties binnen het concern (mede gelet op het gezamenlijk gebruik van productiemiddelen voor luchtvaartactiviteiten en andere activiteiten) in overeenstemming is met wat daarvoor in de markt gebruikelijk is. Dit geldt ook voor de vergoeding van vermogenskosten. Het systeem moet een marktconforme toerekening van de kosten van zowel eigen als vreemd vermogen garanderen.⁹⁵ In het Bels zijn bepalingen opgenomen op welke wijze deze vermogenskosten (de WACC) dienen te worden bepaald.
8. Ook de operationele kosten en de kosten van de productiemiddelen, voor zover deze worden aangewend voor de luchtvaartactiviteiten moeten worden bepaald en toegerekend overeenkomstig aanvaardbare bedrijfseconomische principes. De waarde van de aan de luchtvaartactiviteiten toebedeelde materiële vaste activa wordt bepaald op basis van de historische kostprijs en met toepassing van de door de exploitant aangegeven afschrijvingsmethode.⁹⁶

⁹⁵ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2001-2002, 28074, nr. 3, p. 12.

⁹⁶ Artikel 29, eerste en achtste lid, Besluit.

Bijlage 3: Wijzigingenoverzicht TS 25-27 ten opzichte van TS 22-24

1. Wijzigingen zonder gevolgen voor de toerekening

1. Een aantal wijzigingen in het TS 25-27 heeft geen gevolgen voor de toerekening van kosten en opbrengsten. De ACM onderscheidt een aantal categorieën van dit type wijzigingen. De eerste categorie betreft aanvullingen en verduidelijkingen. De tweede categorie betreft wijzigingen in de tekststructuur en het inkorten van teksten. De derde categorie zijn veranderingen in nummeringen, namen of terminologie. Tot slot is de vierde categorie overige wijzigingen. Dit zijn doorgaans wijzigingen in de (beschrijving van) interne processen bij RSG, die geen invloed hebben op de toerekening.
2. De ACM geeft hieronder per categorie een overzicht van de desbetreffende wijzigingen. Deze wijzigingen worden verder niet meer beoordeeld in het besluit, omdat deze wijzigingen niet inhoudelijk zijn. De wijzigingen hebben immers geen invloed op de principes op grond waarvan de kosten worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.

Aanvullingen & verduidelijkingen

3. De ACM kwalificeert de onderstaande wijzigingen als aanvulling of verduidelijking:
 - i. Bij de beschrijving van BA Schiphol commercial heeft RSG de PMC Retail Operations toegevoegd (p. 13 en p. 14). Dit betreft geen nieuwe (commerciële) activiteit, maar stond niet beschreven in het TS 22-24.⁹⁷
 - ii. Bij het ASM onderdeel Asset Continuity (AC) is “fecaliënstort” verwijderd. Dit was per abuis in het TS 22-24 niet goed beschreven.⁹⁸
 - iii. Bij de beschrijving van de afdeling Assetmanagement (ASM) is toegevoegd dat ASM ook verantwoordelijk is voor het beheer van de landzijdige infrastructuur.⁹⁹
 - ii. Op pagina 49 van het Hoofddocument heeft RSG toegevoegd dat zij met het Aviation Development Plan (ADP) informatie geeft over hetgeen beschreven in artikel 16 van het Bels. Dit sluit aan bij de huidige praktijk¹⁰⁰ en betreft geen inhoudelijke wijziging.
 - iii. Op pagina 50 van het Hoofddocument heeft RSG het begrip “risico’s” nader gedefinieerd.
 - iv. Bij de beschrijving van de verrekening van de kosten van flowmanagement is de tekst op enkele punten verduidelijkt.¹⁰¹ Er wordt niet meer gesproken over “groei” en “daling”, maar “verschil” tussen de gerealiseerde en geconsulteerde passagiersaantallen. Inhoudelijk blijft de verrekening van de kosten van flowmanagement hetzelfde.
 - v. Bij de nadere uitwerking voor de toerekening van vierkante meters aan PMC’s is toegevoegd dat uitrolbare winkels worden toegerekend in de uitgerolde toestand.¹⁰²
 - vi. RSG heeft een tekstdeel toegevoegd waarin zij toelicht hoe zij de tarieven berekent voor een tariefperiode van 1 april tot en met 31 maart in het opvolgende jaar aan de hand van het toegestane kostenniveau op basis van een kalenderjaar. Deze methode is al de praktijk, maar dit was niet beschreven in het TS 22-24.¹⁰³
 - vii. RSG heeft op pagina 71 van het Hoofddocument toegevoegd dat zij niet-gebudgetteerde, maar wel gerealiseerde subsidievoordelen enkel verrekent indien hiervoor een wettelijke verrekengrondslag bestaat. Wat de ACM betreft is deze toevoeging een verduidelijking van hoe dit tekstgedeelte dient te worden geïnterpreteerd binnen de kaders van de Wlv,

⁹⁷ TS 25-27, Hoofddocument, p. 14.

⁹⁸ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 13.

⁹⁹ TS 25-27, Hoofddocument, p. 22.

¹⁰⁰ Zie besluit tarieven en voorwaarden 2022-2024, rns. 167-168.

¹⁰¹ TS 25-27, Hoofddocument, p. 54-55.

¹⁰² TS 25-27, Hoofddocument, p. 60.

¹⁰³ TS 25-27, Hoofddocument, p. 71.

- waarbij de verrekengrondslagen wettelijk zijn vastgesteld. Het is dus geen inhoudelijke wijziging van het TS.
- viii. Op pagina 72 van het Hoofddocument heeft RSG een aantal tekstgedeelten geschrapt. De verwijzing naar IAS 18 Revenues is vervangen door een verwijzing naar IFRS 15 Revenue from contracts with customers. Volgens RSG was de verwijzing in het TS 22-24 niet correct, omdat IAS 18 met ingang van 2018 is vervangen door IFRS 15¹⁰⁴. Naar het oordeel van de ACM is dit geen inhoudelijke wijzigingen, omdat opbrengsten op dezelfde wijze worden bepaald als in het TS 22-24.
 - ix. Bij doorbelasting D7 Aviation/ASM – Utiliteitsdiensten¹⁰⁵ is toegevoegd dat bij activa in aanbouw rekening wordt gehouden met de bouwrente. Deze toevoeging is gedaan om explicieter te maken dat RSG in de tarieven van Utilities ook een opslag meeneemt voor vermogenskosten die te maken hebben met activa in aanbouw. Dat werd tot op heden ook al gedaan, alleen wordt er voor wat betreft de hoogte van de bouwrente voor de activa in aanbouw van utilities-investeringen nu aangesloten bij de systematiek die ook geldt voor de activa in aanbouw van aviation-investeringen. Deze is namelijk gelijk aan de WACC voor luchtvaartactiviteiten, terwijl er voorheen werd gerekend met de berekende bouwrente vanuit financieringskosten.¹⁰⁶
 - x. Bij dezelfde doorbelasting is een voetnoot toegevoegd dat emissierechten CO2 opexgerelateerde kosten zijn.¹⁰⁷
 - xi. In de tabel met het overzicht van de allocatiesleutels is onderaan een regel toegevoegd onder “Allocatiesleutels Deelnemingen”.¹⁰⁸ De allocatie is beschreven in paragraaf 4.7 van Bijlage 4 en blijft ongewijzigd.¹⁰⁹

Wijzigingen tekststructuur & inkorten van teksten

- 4. RSG heeft de tekststructuur op verschillende plaatsen in het TS 25-27 gewijzigd. Teksten die dubbel waren opgenomen zijn geschrapt.
 - i. De opsomming van de belangrijkste uitgangspunten van de NEN 2580 normering die worden toegepast op de vierkante meter verdeling van het Terminalcomplex en aanverwante gebouwen nu één keer is opgenomen in het TS.¹¹⁰ Op andere plaatsen in het TS 25-27 wordt hiernaar verwezen en worden de uitgangspunten niet meer herhaald.¹¹¹
 - ii. De structuur van paragraaf 4.2.4 is ingrijpend gewijzigd en teksten die in het TS 22-24 verderop in hetzelfde hoofdstuk stonden verplaatst naar paragraaf 4.2.4. Deze structuurwijzigingen brengen geen inhoudelijke wijziging met zich mee, afgezien van de inhoudelijke wijziging over de bepaling van de RAB (zie verderop).
 - iii. Bij doorbelasting **D1 A&P Schiphol Telematics - connectivity diensten** is “gebouwbekabeling” geschrapt, omdat dit op hetzelfde neerkomt als “glasvezelverbindingen in gebouwen en in het terrein”.
 - iv. De tekst bij allocatie **A1j Aviation/Other–Commercial doorbelastingen en Environmental Capacity** is ingekort.
 - v. Bij allocatiesleutel **A7b Aviation/Other** is de tekst over claims ingekort. De betekenis van de tekst blijft hetzelfde.
 - vi. Bij allocatiesleutel **IT&Data** is de beschrijving ingekort. De methodiek blijft ongewijzigd.
 - vii. RSG heeft de paragraaf waarin zij haar administratiesystemen beschreef geschrapt, omdat deze informatie al elders in het TS is opgenomen.¹¹²
 - viii. Een aantal kolommen in de tabel van Overzicht 14 op pagina 79 in het Hoofddocument is samengevoegd tot één kolom “Overigen”. Dit betreft geen inhoudelijke wijziging, omdat de

¹⁰⁴ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 7.

¹⁰⁵ Bijlage 3 – Doorbelastingen, p. 18.

¹⁰⁶ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 1.

¹⁰⁷ Bijlage 3 – Doorbelastingen, p. 20.

¹⁰⁸ Bijlage 4 – Allocaties, p. 6.

¹⁰⁹ Bijlage 4 – Allocaties, p. 133.

¹¹⁰ TS 25-27, Hoofddocument, pagina 59-64

¹¹¹ Zie TS 25-27, bijlage 3 – Doorbelastingen, p. 28, bijlage 4 – allocaties, p. 58.

¹¹² Zie TS 22-24, Hoofddocument, p. 79.

- getoonde informatie in de tabel voor alle organisatieonderdelen die onder “Overigen” vallen identiek is.
- ix. Bij de allocatie **S8 Staven / Pier A project (afdelingskosten)** is niet langer opgenomen dat er een herijking van de sleutel plaatsvindt voor de volgende tariefperiode. Deze tekst was overbodig, omdat het gaat over de periode na de geldigheidsduur van het TS 25-27.
5. Op een aantal plaatsen in het TS 25-27 verwijst RSG rechtstreeks naar de wettelijke eisen in plaats van dat zij deze eisen in het TS herhaalt:
 - i. Bij de beschrijving van de verrekening op grond van de efficiëntieprikkels verwijst het TS 25-27 nu rechtstreeks naar artikel 8.25dg, negende en tiende lid, van de Wlv.¹¹³
 - ii. In paragraaf 5.3.1.5 verwijst het TS 25-27 nu rechtstreeks naar de eisen van artikel 30 van het Bels.
 - iii. Het hoofdstuk waarin de vaststelling van de vermogenskostenvoet (WACC) wordt beschreven is aanzienlijk ingekort. RSG verwijst naar artikel 32, tweede lid, van het Bels en onderdeel C van de bijlage bij het Bels. Er wordt enkel ingegaan op de WACC-parameters die in het TS 25-27 worden ingevuld of nader worden uitgewerkt.

Veranderingen in nummering, namen of terminologie

6. Een aantal wijzigingen heeft geen gevolgen voor de toerekening van kosten en opbrengsten. Deze wijzigingen zijn het gevolg van verandering in nummering, namen of terminologie:
 - i. Een aantal (management)functietitels is aangepast.
 - ii. De nummering van de allocatiesleutels Staven & Concern is aangepast in zoverre dat de letter A steeds is vervangen door de letter S.¹¹⁴
 - iii. In paragraaf 4.2.6 van het Hoofddocument is de term “gebruiksduur” veranderd in “levensduur” om aan te sluiten bij de interne IFRS terminologie.

Overig

7. Tot slot is er een aantal wijzigingen die niet direct onder de voornoemde categorieën vallen, maar ook niet leiden tot een wijziging van de principes van toerekening:
 - i. RSG heeft in het voorwoord onder het kopje “Gemeenschappelijke Meldkamer Infrastructuur (GMI)” toegevoegd dat er ook een verschil van inzicht bestaat tussen de ACM en RSG over doorbelastingen 17a, 26a en 26b.¹¹⁵
 - ii. Verwijzingen naar Project Reset zijn verwijderd, omdat Project Reset is afgerond en geen veroorzaker meer is van wijzigingen in het TS.¹¹⁶
 - iii. Maastricht Aachen Airport is toegevoegd aan de PMC Regionale Luchthavens.¹¹⁷
 - iv. De zin dat alle initiatieven groter dan €500 000 voor besluitvorming naar de Capital Lifecycle Board (CLB) moet is geschrapt, omdat dit niet meer aansluit bij het interne proces bij RSG.¹¹⁸
 - v. De telefooncel is geschrapt als voorbeeld van een “restruimte”.¹¹⁹
 - vi. Het tekstgedeelte over het Strategisch Plan en het Business Plan is geüpdatet.¹²⁰
 - vii. Bij doorbelasting **D12 Schiphol Commercial - Customer Contact Center en Mobiele Persoonlijke Assistentie** is veranderd dat het Customer Contact Center niet (langer) bereikbaar is per Facebook Messenger en Videocall. Mobiele Persoonlijke Assistentie is van dienst via Videocall, telefoon en omroep. Dit heeft geen gevolgen voor de wijze van de kostentoerekening.

¹¹³ TS 25-27, Hoofddocument, pagina 49.

¹¹⁴ Zie TS 22-24, bijlage 4 – Allocaties – p. 4 en TS 25-27, bijlage 4 – Allocaties – p. 4.

¹¹⁵ TS 25-27, Hoofddocument, p. 5.

¹¹⁶ TS 22-24, Hoofddocument, p. 5-6.

¹¹⁷ TS 25-27, Hoofddocument, p. 14.

¹¹⁸ TS 25-27, Hoofddocument, p. 47.

¹¹⁹ TS 25-27, Hoofddocument, p. 61.

¹²⁰ TS 25-27, Hoofddocument, p. 80-81.

2. Organisatorische wijzigingen

8. Bij het ASM onderdeel **Development & Sustainability (D&S)** is toegevoegd dat er een aparte afdeling bestaat die zich bezighoudt met de duurzaamheidsdoelstelling en dat er een aparte portfolio management afdeling is.
9. Bij het ASM onderdeel **Asset Continuity (AC)** is toegevoegd dat hekwerken (A3b) en Hold Bagage Screening (A3b) volledig worden toegerekend aan de PMC Security.¹²¹ Zie ook verderop in deze bijlage. De nieuwe allocatie A3b wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.7 van dit besluit.
10. Een beschrijving van het Business Transformation Team (BTT) is toegevoegd.
11. Onder de beschrijving van **Airport Operations & Aviation Partnerships (AO&AP)** zijn drie stafafdelingen toegevoegd, inclusief beschrijving: Compliance, Continuity & Risk (CCR), Business Platform Operations (BPO) en Schiphol Airport Authority (SAA). Beschrijvingen van de lijnafdelingen van AO&AP zijn aangevuld.¹²² De stafafdeling CCR werd al toegerekend op basis van allocatiesleutel A9d Aviation/AO&AP – Stafafdelingen Airport Operations & Aviation Partnerships. De nieuwe stafafdeling BPO wordt toegerekend met de nieuwe allocatiesleutel nieuwe allocatiesleutel A7k Aviation/AO&AP – Business Platform Operations. De stafafdeling SAA wordt gealloceerd op basis van de (bestaande) allocatiesleutel A1a Aviation/AO&AP – Aviation Business Development (ABD), Process Performance & Improvement (PPI), Day2Day Operations (DDO). Deze nieuwe allocatiesleutel A7k wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.13 van dit besluit.
12. De afdeling **Safety Security & Environment** is opgesplitst in een afdeling **Security** en een afdeling **Safety & Environment**.¹²³ De afdeling Security is verantwoordelijk voor de beveiliging van passagiers en hun bagage, alsmede van vracht waaronder mede begrepen de faciliteiten voor de grenscontrole. De afdeling Safety & Environment (S&E) draagt zorg voor de veiligheid op de luchthaven. Dit betreft onder andere vlieg- en platformveiligheid, de brandweer en milieuvraagstukken.
13. De bestaande afdelingen Security Operations¹²⁴, Security Policy en Business Platform IT (BP IT) zijn ondergebracht onder de afdeling Security. Deze verandering is ook doorgevoerd in de beschrijvingen van allocatiesleutels A7h en A3a. De bestaande afdelingen Health, Safety & Environment¹²⁵ en Fire Brigade, Crisis & Safety Training en Joint Sector Integral Safety Office zijn ondergebracht onder de afdeling Safety & Environment.
14. In de afdeling **Security** zijn de afdelingen Partnerships, Planning & Forecasting (PP&F), Security Quality & Compliance en Company Security toegevoegd. De kosten voor de afdelingen PP&F en Security Quality & Compliance worden toegerekend op basis van allocatiesleutel A3a (100% PMC Security). De kosten voor de afdeling Company Security worden toegerekend op basis van allocatiesleutel A7j. Dit betreft een nieuwe (gedeelde) allocatiesleutel. De ACM beoordeelt deze toerekening in paragraaf 3.3.3 van dit besluit.
15. In de afdeling **Safety & Environment** is de naam van de afdeling Health, Safety & Environment gewijzigd in Health, Safety & Environment (HSE) - Risk & Compliance. HSE - Risk & Compliance bestaat nu uit vier (in plaats van twee) onderdelen. Dit zijn (1) Aviation, Passenger & Asset Safety; (2) Analysis, Quality & Promotion; (3) Compliance & Permits; en (4) Center Workplace Health Safety & Environment. De kosten van de HSE - Risk & Compliance worden net als in het TS 22-24 toegerekend op basis van allocatiesleutel A7f (gedeelde sleutel). De organisatorische verandering is ook doorgevoerd in de beschrijving van deze allocatiesleutel.

¹²¹ Zie nieuwe allocatie **A3b Hekwerken en HBS Hold Bagage Screening** verderop in deze bijlage.

¹²² TS 25-27, Hoofddocument, p. 19 en 20.

¹²³ Zie TS 22-24, Hoofddocument, p. 26-28 en TS 25-27, Hoofddocument, p. 25-29.

¹²⁴ In de afdeling Security is de beschrijving van de afdeling Security Operations aangevuld, maar niet inhoudelijk gewijzigd.

¹²⁵ De naam van deze afdeling is ook gewijzigd, zie nadere beschrijving in randnummer 15 van deze bijlage onder afdeling Safety & Environment.

16. Daarnaast is in de afdeling Safety & Environment de beschrijving van de taken van de afdeling Fire Brigade, Crisis & Safety Training aangevuld en op enkele punten herzien. De kosten worden net als in het TS 22-24 toegerekend op basis van allocatiesleutel A1d (100% PMC Aviation). De verandering is ook doorgevoerd in de beschrijving van allocatiesleutel A1d.

3. Verdere wijzigingen in doorbelastingen en/of allocaties

Vervallen, samenvoegen, nieuwe doorbelastingen en/of allocaties

17. De doorbelasting **D4 branddoormeldsysteem** is komen te vervallen, omdat RSG deze dienst niet meer levert. De doorbelasting **D21 Security activiteiten bij bagage (BOS)** is komen te vervallen vanwege de beperkte omvang van deze doorbelasting en de omvang hiervan niet (betrouwbaar) kan worden vastgesteld. Het vervallen van deze doorbelastingen worden beoordeeld in paragraaf 3.3.1 en paragraaf 3.3.5 van dit besluit.
18. De doorbelasting **D10 Landzijdige groenwerkzaamheden** is ook komen te vervallen. De allocatie van deze kosten worden ondergebracht bij allocatie **A5a Aviation/AO&AP – Landzijdige infrastructuur**. Aan deze allocaties zijn subsleutels toegevoegd. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.2 van dit besluit.
19. De doorbelasting **D17b Bedrijfsrecherche** is komen te vervallen. De bedrijfsrecherche valt nu onder de afdeling Company Security. Deze afdeling wordt met de (gedeelde) nieuwe allocatiesleutel **A7j Aviation/SEC – Company Security** toegerekend. Dit wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.3 van dit besluit.
20. De doorbelasting **D30 Hold Bagage Screening HBS** is komen te vervallen. De kosten voor het screenen van ruimbagage zijn nu ondergebracht bij de nieuwe allocatie **A3b Hekwerken en HBS Hold Bagage Screening**. De teksten bij allocatie A1b en A2a zijn hierop aangepast waar respectievelijk de allocatie van kosten van hekwerken en bagagesystemen eerst onder vielen. De nieuwe allocatie A3b wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.7 van dit besluit.
21. Er is één nieuwe doorbelasting toegevoegd: de doorbelasting **D19 afval**. De nieuwe doorbelasting wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.4 (D19 afval) van dit besluit.¹²⁶
22. Zoals eerder genoemd in deze bijlage zijn voor de nieuwe afdelingen Company Security en Business Platform Operations de allocatiesleutels **A7j Company Security** en **A7k Business Platform Operations** aan het TS toegevoegd. Deze allocatiesleutels worden beoordeeld in paragraaf 3.3.3 (A7j) en paragraaf 3.3.13 (A7k) van dit besluit.
23. De volgende nieuwe allocatiesleutel is toegevoegd: **C7 Business Platform Commercial**. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.15 van dit besluit.
24. De allocatiesleutel **A7d Stafafdelingen SSE** is komen te vervallen en de allocatiesleutel **A9g Stafafdeling Safety & Environment** is aan het TS toegevoegd. Deze wijziging is het gevolg van het opsplitsen van de afdeling Safety Security & Environment, zoals beschreven onder het kopje 'organisatorische wijzigingen' in deze bijlage. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.12 van dit besluit.
25. De allocatiesleutel **A8 Customer Insights** is komen te vervallen. Na de doorbelasting **D9 Schiphol Commercial marktonderzoeken** worden de overgebleven kosten van Customer Insights volledig doorberekend aan commerciële activiteiten. Aangezien er vervolgens geen kosten

¹²⁶ Dit randnummer is aangepast ten opzichte van het ontwerpbesluit. RSG heeft na de consultatie van het ontwerpbesluit de voorgestelde doorbelasting D2 Cargonaut geschrapt.

worden gealloceerd aan luchtvaartactiviteiten hoeft RSG voor de resterende kosten geen allocatiesleutel in het TS 25-27 te dienen opgenomen.

26. De allocatiesleutel **A4 Privium** is komen te vervallen. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.10 van dit besluit.

Wijzigingen binnen bestaande doorbelastingen of allocaties toerekeningen

27. Bij doorbelasting **D7 Aviation/ASM – Utiliteitsdiensten** is een tekstgedeelte toegevoegd waarin de methode voor afrekening van tarieven voor gas- en elektratransport wordt beschreven. De afrekening van gas- en elektratransport was in het TS 22-24 beschreven onder ‘overige producten’ die niet nagecalculeerd werden. Om te voldoen de Energiewet is er in de praktijk al gerekend met nacalculatie voor gas- en elektratransport.¹²⁷ De ACM kan deze wijziging volgen en beoordeelt deze niet verder in het besluit.
28. Bij de doorbelasting **D26a Aviation/SEC – 100% goederencontrole** wordt in het TS 25-27 geen rekening meer gehouden met de verhouding “known supplier” – “unknown supplier”, omdat uit tijdsmetingen is gebleken dat de tijdbestedingen voor beide categorieën gelijk is. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.6 van dit besluit.
29. Bij de doorbelasting **D29 Aviation/S&E – Diverse activiteiten** is de tekst aangepast. Dit komt omdat vanwege een wijziging in de brandweertaken die Schiphol uitvoert voor Lelystad Airport. Er is nu sprake van een detachering van twee personen bij Lelystad Airport. De kosten hiervan worden aan Lelystad Airport doorbelast.
30. Bij de doorbelasting **D9 Schiphol Commercial – marktonderzoeken** is de doorbelasting aangepast. Op basis van het TS 22-24 vond de doorbelasting plaats op basis van de verhouding van onderzoeksvragen voor Aviation in relatie tot de totale kosten. In het TS 25-27 wordt bij ieder onderzoek bepaald welke vragen op welke PMC’s betrekking hebben. De sleutel wordt vervolgens bepaald door een gewogen gemiddelde van de verschillende onderzoeken.¹²⁸ De ACM kan deze toerekeningsmethode volgen en beoordeelt deze wijziging niet meer in het besluit.
31. Bij doorbelasting **D11 Schiphol Commercial - Passenger Experience** is toegevoegd hoe de kosten voor producten en services ten behoeve van de Passenger Experience worden doorbelast. Dit betreffen kosten die door Commercial worden gemaakt om de piekmomenten in de wachtrijen te ‘verzachten’ door middel van entertainment en/of het uitdelen van bepaalde items. De ACM kan deze verduidelijking volgen en beoordeelt deze wijziging niet meer in het besluit.
32. Bij doorbelasting **D1 Staven (Strategy & Airport planning) – Aviation Costs** is de beschrijving van het takenpakket van Strategy & Airport planning aangepast. Dit heeft geen gevolgen voor de wijze van kostentoerekening, behalve als het gaat om de activiteiten van Spatial Planning. Daarnaast is een correctie van €5000 geschrapt voor het vertegenwoordigen van luchthavens Rotterdam en Eindhoven in de Omgevingsraad Schiphol. Deze wijzigingen worden beoordeeld in paragraaf 3.3.8 van dit besluit.
33. In de bijlage bij **allocatiesleutel A7h Aviation/SEC – Business Platform IT** zijn de beschrijvingen van OMS en Seamless Flow geschrapt, omdat deze activiteiten zijn gestopt.

Toevoegingen kostenplaatsen aan bestaande doorbelastingen of allocaties toerekeningen

¹²⁷ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 11-12.

¹²⁸ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 1.

-
34. Bij doorbelasting **D1 Schiphol Projects – Uren** is een aantal kostenplaatsen toegevoegd, omdat de project uitvoering vanuit IT&D overgekomen naar Schiphol Projects.
35. Bij allocatiesleutel **A1a Aviation/AO&AP – Aviation Business Development (ABD), Process Performance & Improvement (PPI), Day2Day Operations (DDO)** zijn de kostenplaatsen 20600 en 22530 toegevoegd. Daarnaast zijn bij de kostenplaatsen 21505 en 21605 nu activa genoemd die worden geboekt op deze kostenplaatsen. De tekst van de allocatie is hierop aangepast.
36. Bij allocatiesleutel **A2a Aviation/ASM – AC Inside, Passenger Facilities, Luggage** zijn twee nieuwe kostenplaatsen toegevoegd (26320 en 26325).
37. Bij allocatiesleutel **A3a Aviation/SEC – Security** zijn drie nieuwe kostenplaatsen toegevoegd (23000, 23200 en 23050). De beschrijving van de activiteiten van de afdeling Security Policy is aangepast.
38. Bij allocatiesleutel **A9c Aviation/ASM – Stafafdeling en Assetmanagement** is veranderd dat bij kostenplaats nummer 25510 IT assets worden geboekt op deze kostenplaats. Daarnaast zijn de kostenplaatsen van de nieuwe teams Potfolio management en het Business Transformation Team toegevoegd. Het team Technical Operations is opgesplitst in 6 kostenplaatsen. De allocatieprincipes blijven hetzelfde.
39. Bij de allocatie **S6 Staven / Human Resource en Concern** is het nieuwe onderdeel Industrial Relations toegevoegd. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.16 van dit besluit.

Kostenexpertisecentrum (CEC)

40. Bij paragraaf 4.5 is opgenomen dat op het resultaat op de kostenplaats CEC stavensleutel S5 van toepassing is. Deze kostenplaats is toegevoegd aan S5. Het gaat om kosten (voor zover niet gedekt door geschreven uren) die niet worden gealloceerd aan een specifiek project, aangezien deze kosten plaatsvinden voor activiteiten vóór de projectfase van een project (vóór DG3).
41. De allocatiesleutel S2 Staven/HR-Staff Facility management – Huisvesting medewerkers is op enkele punten aangevuld. Zo wordt toegelicht hoe het aantal vierkante meters wordt vastgesteld en wordt gespecificeerd dat voor HR de S6-sleutel wordt toegepast. Ook is aangevuld dat voor Schiphol International wordt 100% Alliances & Participations toegepast en voor de overige afdelingen zoals Assetmanagement, Security en Commercial wordt de betreffende afdelingssleutel gehanteerd. Dit betreft een verduidelijking van de bestaande methodiek en geen wijziging in de kostentoerekening.

4. Wijzigingen in toerekeningprincipes

Bepaling van de IT werkplek tarief

42. Het IT-werkplek tarief wordt niet meer bepaald aan de hand van het gewogen gemiddelde van (het aantal user ID's*75%)+(het aantal mobiele telefoons*25%), maar door het gewogen gemiddelde van het aantal user ID's. RSG heeft toegelicht dat de ratio hierachter inmiddels minder goed uitlegbaar is geworden en dat zij daarom heeft gekozen voor een versimpeling.¹²⁹ De ACM kan RSG hierin volgen en is van oordeel dat deze wijziging voldoet aan de wettelijke eisen. Deze wijziging wordt verder niet meer beoordeeld in het besluit.

¹²⁹ Antwoorden vragenlijst I (ACM/IN/837338), p. 6.

Bepaling van de RAB

43. Bij de bepaling van de Regulatory Asset Base (RAB) Onder het kopje “Software” onder “Ad 3) toevoegen van specifieke immateriële vaste activa”¹³⁰ heeft RSG een voetnoot toegevoegd dat implementatie en modificatiekosten van Software as a Service (SaaS) op basis van IAS38 sinds 2021 niet meer worden gezien als immateriële vaste activa, omdat er geen controle is over de software die wordt geconfigureerd. Deze kosten worden verantwoord als kosten in samenhang met investeringen.
44. Na het voornoemde kopje “software” heeft RSG een nieuw kopje “Rechten (bij voorbeeld inzake stikstof)” ingevoegd, waarbij RSG beschrijft dat zij stikstofrechten activeert als immaterieel vast actief tegen historische aanschafwaarde en opneemt in de RAB met een 100% allocatie aan PMC Aviation. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.2.2 van dit besluit.

Efficiëntieprikkels

45. RSG heeft de tekst van het TS 25-27 aangepast in lijn met de uitspraak van het CBb van 9 januari 2024.¹³¹ Dit wordt beoordeeld in paragraaf 3.2.3 van dit besluit.

Verrekeningen

46. Bij de verrekening van de security gerelateerde kosten op pagina 53 van het Hoofddocument hanteert RSG in het TS 25-27 een pax-gerelateerd aandeel vaste kosten als minimum. Verder blijft de verrekening van de security gerelateerde kosten ongewijzigd. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.2.4 van dit besluit.
47. De verrekening van de kosten van facility kosten is gewijzigd. De verrekeningen in het TS 25-27 zijn direct op basis van de geldende contractafspraken met schoonmaakpartijen. Deze wijziging wordt ook beoordeeld in paragraaf 3.2.4 van dit besluit.

Uitwerking toerekening belangrijke gedeelde kosten

48. Bij de correctie ‘centrale driehoek Plaza’ op pagina 62 van het Hoofddocument voor de categorie “Schiphol werkers” eenzelfde procentuele verhouding verondersteld als bepaald op basis van de overige categorieën. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.2.5 van dit besluit.
49. RSG heeft op pagina 68 van het Hoofddocument een nieuw areaal toegevoegd: Areaal 8 **Buitenveldertcorridor**. De grondslag voor de verdeling is gemengd gebruik door Aviation en Non Aviation en is gebaseerd op een gewogen gemiddelde verhouding tussen de grondslag voor Areaal 1 en de grondslag voor Areaal 6. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.11 van dit besluit.
50. Bij de toerekening van algemene kosten zoals beschreven op pagina 69 van het Hoofddocument en in allocatie **A5a Aviation/AO&AP – Landzijdige infrastructuur** is de toerekening op basis van een omgekeerd evenredig verband tussen de resterende levensduur en de onderhoudskosten komen te vervallen. Ook is de bodemwaarde voor een resterende levensduur van 20% geschrapt. Deze wijziging wordt beoordeeld in paragraaf 3.3.2 van dit besluit.

Indexatie

¹³⁰ TS 25-27, Hoofddocument, p. 34.

¹³¹ Uitspraak van het CBb van 9 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:7, zie: [ECLI:NL:CBB:2024:7](https://uitspraken.cbb.nl/uitspraak/2024/01/09/202400007), [College van Beroep voor het bedrijfsleven, 21/881 \(rechtspraak.nl\)](https://uitspraken.cbb.nl/uitspraak/2024/01/09/202400007)

51. In het TS 25-27 gaat RSG voor de indexatie bij verschillende kostensoorten uit van de afspraken in de contracten. Indien er nog geen contracten zijn afgesloten, gaat RSG, samengevat, uit van de volgende uitgangspunten. Indien er nog geen Cao-afspraken zijn gemaakt worden in het TS 25-27 de personeelskosten geïndexeerd aan de hand van de kengetallen 'Cao-loon marktsector' en 'sociale lasten werkgevers'. Deze kengetallen worden ook toegepast bij uitbestedingen en externe inhuur, voor zover er nog geen contractueel vastgelegde afspraken zijn. De onderhoudskosten worden geïndexeerd aan de hand de BDB index, voor zover er nog geen contractueel vastgelegde afspraken zijn. Hierbij wordt de mutatie tussen januari 2023 en januari 2024 toegepast op de jaren 2025, 2026 en 2027. Deze wijzigingen worden beoordeeld in paragraaf 3.2.6 van dit besluit.

Bijlage 4: Nota van bevindingen

1. Transparantie consultatieproces

Zienswijze easyJet¹³²

1. easyJet vindt het verbijsterend dat de consultatie van het ontwerpbesluit plaatsvindt met de start van de preconsultatie. easyJet verkeert daardoor in onzekerheid over de mogelijke impact op de consultatie van de tarieven en voorwaarden en de uiteindelijke beslissing. easyJet vindt dat de consultatie van dit ontwerpbesluit en de preconsultatie van de tarieven en voorwaarden niet gelijktijdig moeten lopen, en verzoekt de ACM om RSG te verplichten de preconsultatie op te schorten totdat het besluit over het TS 25-27 is afgerond.
2. Daarnaast verzoekt easyJet aan de ACM om volledige transparantie te geven over iedere wijziging in de kostenbasis van RSG, omdat dit van groot belang is voor het vertrouwen van easyJet in het consultatieproces en om te voldoen aan de Wlv. easyJet verzoekt de ACM om een impactanalyse uit te voeren van haar ontwerpbesluit op gebruikers van de luchthavens en passagiers.
3. easyJet is niet tevreden met de transparantie van de consultatie en vindt het hierdoor moeilijk om in te schatten of het TS 25-27 voldoet aan de eisen van marktconformiteit en proportionaliteit, zoals opgenomen in artikel 8.25g, eerste lid, van de Wlv.
4. In het bijzonder maakt easyJet ten eerste bezwaar tegen het feit dat het ontwerpbesluit en de relevante documenten niet in de Engelse taal zijn verstrekt. Niet-Engelstalige gebruikers kunnen het ontwerpbesluit hierdoor niet volledig begrijpen. easyJet wijst erop dat de Engelse taal ook de voertaal is van de consultatie van de tarieven en voorwaarden van RSG. Daarnaast is het consulteren in de Engelse taal volgens easyJet een minime eis vanuit het Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators (hierna: het Thessaloniki Forum).¹³³ easyJet verwijst hierbij naar de paper "Recommendations on Consultation and Transparency" die het Thessaloniki Forum heeft aangenomen in december 2016.¹³⁴
5. Ten tweede maakt easyJet bezwaar tegen het feit dat de benadering van de ACM een betekenisvolle consultatie met de gebruikers van de luchthaven beperkt. Hierdoor is geen mogelijkheid voor gebruikers om effectief te onderhandelen over het toerekeningssysteem. easyJet maakt ook bezwaar tegen het feit dat gebruikers slechts één keer schriftelijk kunnen reageren op een dergelijk uitgebreid onderwerp als het toerekeningssysteem.
6. Ten derde maakt easyJet bezwaar tegen het feit dat de consultatie zich beperkt tot de wijzigingen van het toerekeningssysteem, in plaats van dat het gehele toerekeningssysteem wordt geconsulteerd.
7. Ten vierde erkent easyJet dat het ontwerpbesluit ook betrekking heeft op de WACC, maar vindt easyJet dat de WACC ook geconsulteerd moet worden bij de aankomende consultatie van de tarieven.

Reactie RSG

8. Voor zover easyJet stelt dat niet inzichtelijk is welke bedragen er bij bepaalde onderdelen van het toerekeningssysteem worden toegerekend, merkt RSG op dat het toerekeningssysteem een beschrijving bevat van de allocatie van kosten aan luchtvaartactiviteiten en dat dit niet gaat over de hoogte van de bedragen. De hoogte van de tarieven en de onderliggende kosten

¹³² Zienswijze easyJet (ACM/IN/854309), p. 1-2.

¹³³ Dit is een deskundigengroep van luchthaventoezichthouders die de Europese Commissie adviseert over onder andere de *best practices* in de economische regulering van luchthavens. De ACM is ook lid van deze groep.

¹³⁴ Zie: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/expertGroupAdditionalInfo/29018/download>

worden door RSG uitgebreid geconsulteerd in aanloop naar de vaststelling van de tarieven voor de periode 2025-2027.¹³⁵ Voor het overige van de zienswijze van easyJet omtrent transparantie laat RSG het aan de ACM om hierop te reageren.¹³⁶

Beoordeling ACM

9. De Wlv en het Bels bevatten geen regels ten aanzien van de looptijd van de preconsultatie en de goedkeuring van het toerekeningssysteem. Onder het regime van de oude Wlv heeft de ACM naar aanleiding van een klacht van easyJet geoordeeld dat de preconsultatie verder gaat dan de wettelijke minimumeisen van de Wlv.¹³⁷ In de Memorie van Toelichting van de huidige Wlv heeft de wetgever uitdrukkelijk overwogen dat de preconsultatie voorafgaat aan de formele raadpleging en dat de inrichting van de preconsultatie wordt overgelaten aan partijen.¹³⁸ Dit betekent dat de ACM geen bevoegdheid heeft om de preconsultatie op te schorten.
10. De ACM ziet geen aanleiding om het verzoek van easyJet in te willigen om inzicht te verschaffen in het effect van wijzigingen in het toerekeningssysteem op de kostenbasis en het uitvoeren van een impactanalyse op gebruikers en passagiers. De beoordeling van de ACM richt zich op de vraag of de in het TS 25-27 opgenomen beschrijving voldoet aan de wettelijke eisen.¹³⁹ In beginsel is hierbij niet relevant welke bedragen op grond van het TS 25-27 zullen worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.¹⁴⁰ Voor deze beoordeling is de ACM bovendien niet gehouden om een impactanalyse te maken van de wijzigingen voor gebruikers en passagiers.
11. Ten aanzien van het niet ter beschikking stellen van het ontwerpbesluit en de relevante documenten in de Engelse taal, merkt de ACM op dat bij de consultatie van het ontwerpbesluit tot goedkeuring van het toerekeningsstelsel 2019-2021 ook werd aangevoerd dat de consultatie van dat ontwerpbesluit onvoldoende transparant was. Dit toen ook omdat de documenten niet in de Engelse taal beschikbaar waren. De ACM heeft toen geoordeeld dat artikel 2:6 van de Algemene wet bestuursrecht met zich meebrengt dat bestuursorganen en de onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal gebruiken, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.¹⁴¹ De Wlv bevat voor de goedkeuringsprocedure van het toerekeningssysteem van Schiphol geen dergelijk wettelijk voorschrift. Op grond van het tweede lid van artikel 2:6 van de Algemene wet bestuursrecht kan een andere taal worden gebruikt indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.
12. De ACM is in lijn met haar beoordeling bij de goedkeuring van het toerekeningsstelsel 2019-2021 van oordeel dat het gebruik van de Engelse taal niet doelmatiger is en dan de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad. De ter inzage gelegde relevante stukken zijn in de Nederlandse taal en het vertalen van deze stukken is niet doelmatiger, gezien de omvang van de vertaaltwerkzaamheden en de daarmee gepaard gaande middelen en tijdsinvesteringen. Tot slot merkt de ACM op dat easyJet bij de start van de consultatie van het ontwerpbesluit ook niet kenbaar heeft gemaakt dat zij de stukken wenst te ontvangen in de Engelse taal.
13. Voor de passage die easyJet aanhaalt van het Thessaloniki Forum geldt dat deze passage een aanbeveling betreft en geen eis. Bovendien heeft deze aanbeveling betrekking op de consultatie van de tarieven en voorwaarden door de exploitant van de luchthaven. Het heeft geen betrekking op de consultatie van het ontwerpbesluit van de toezichthouder over het

¹³⁵ Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853), p. 4.

¹³⁶ Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853), p. 6.

¹³⁷ Besluit van de ACM van 26 april 2018, zaaknummer: ACM/17/023184, rns. 55-62.

¹³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 197, nr. 3, p. 26.

¹³⁹ Zie ook het beoordelingskader in Bijlage 2.

¹⁴⁰ Een uitzondering hierop is dat het toe te rekenen bedrag mogelijk kan relevant zijn indien deze niet in verhouding staat tot de administratieve last van de toerekening.

¹⁴¹ Besluit van de ACM van 19 juli 2018, kenmerk: ACM/UIT/497570, rn. 183.

toerekeningssysteem van de luchthavenexploitant. Bovendien zijn de aanbevelingen van het Thessaloniki Forum op geen enkele wijze bindend voor toezichhouders, zoals ook blijkt uit het nadrukkelijke voorbehoud dat is opgenomen in het document waaruit easyJet citeert.¹⁴²

14. De ACM kan de bezwaren van easyJet dat zij slechts één keer schriftelijk kon reageren op het ontwerpbesluit en dat de ACM een betekenisvolle consultatie zou beperken niet volgen. De ACM heeft op grond van artikel 8.25g, zesde lid, van de Wlv en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het besluit omtrent goedkeuring van het TS 25-27 geconsulteerd. Conform de bepalingen van afdeling 3.4 van de Awb heeft de ACM het ontwerp van het te nemen besluit ter inzage gelegd en belanghebbenden de mogelijkheid gegeven om hierop te reageren. easyJet heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en een schriftelijke zienswijze ingediend die de ACM in de Nota van Bevindingen bij dit besluit beoordeelt. easyJet heeft niets aangedragen waaruit blijkt dat de ACM de wettelijk voorgeschreven procedure op een onjuiste wijze heeft toegepast.
15. Ten aanzien van het bezwaar van easyJet dat de consultatie van het ontwerpbesluit zich zou beperken tot wijzigingen van het toerekeningssysteem, merkt de ACM op dat dit niet het geval is. In dit besluit keurt de ACM het gehele TS 25-27 goed. Dit blijkt ook ondubbelzinnig uit de kennisgeving van het ontwerpbesluit op de website van de ACM¹⁴³ en in de Staatscourant,¹⁴⁴ alsook uit dit besluit. Zoals de ACM heeft toegelicht in randnummer 28 van dit besluit hebben er na de goedkeuring van het TS 22-24 in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving geen wijzigingen plaatsgevonden die aanleiding geven om inhoudelijk ongewijzigde onderdelen van het toerekeningssysteem nu anders te beoordelen. Daarom gaat de ACM in dit besluit met name in op de gewijzigde onderdelen. Het staat easyJet vrij om in haar zienswijze opmerkingen te maken over ongewijzigde onderdelen. De ACM beoordeelt vervolgens of die opmerkingen aanleiding geven om haar eerdere beoordeling te heroverwegen.
16. Ten aanzien van de opmerking van easyJet dat de WACC ook moet worden geconsulteerd tijdens de aankomende tariefconsultatie, stelt de ACM vast dat deze opmerking geen betrekking heeft op de beoordeling van de ACM van het TS 25-27. De inhoudelijke opmerkingen van easyJet over de WACC en de peer group beoordeelt de ACM in hoofdstuk 5 van deze Nota van Bevindingen.
17. Gelet op het voorgaande, ziet de ACM in de zienswijze van easyJet op dit onderdeel geen reden om goedkeuring aan het TS 25-27 te onthouden.

2. Stikstofrechten

Zienswijzen KLM en easyJet¹⁴⁵

18. KLM verzoekt RSG om een verduidelijking naar aanleiding van een figuur in een deelrapport wat is opgesteld in opdracht van RSG over de emissies en deposities van RSG.¹⁴⁶ In dit figuur is een staafdiagram opgenomen over de emissie in stikstofoxiden (NOx) per ton per jaar. Uit dit staafdiagram blijkt dat een deel van de stikstofemissie wordt veroorzaakt door activiteiten die op dit staafdiagram worden aangeduid als 'projecten.' KLM vraagt zich af in hoeverre deze projecten betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten. Als het aandeel niet-luchtvaartactiviteiten

¹⁴² Thessaloniki Forum, 'Recommendations on Consultation and Transparency', p. 1: "The recommendations form a set of acceptable practices; individual Independent Supervisory Authorities (ISAs) may have valid reasons for promoting a different process than that set out above."

¹⁴³ "Schiphol heeft daarom een nieuw toerekeningssysteem voor de periode 2025-2027 aan de ACM voorgelegd. In dit ontwerpbesluit keurt de ACM het toerekeningssysteem 2025-2027 goed." Zie: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/consultatie-ontwerpbesluit-goedkeuring-toerekeningssysteem-schiphol-2025-2027>

¹⁴⁴ "In dit ontwerpbesluit keurt de ACM het toerekeningssysteem van de luchthaven Schiphol voor de kosten en opbrengsten van luchtvaartactiviteiten goed voor de periode 1 januari 2025 tot en met 31 december 2027." Staatscourant 2024, 3676. Zie: [Staatscourant 2024, 3676 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officiëlebekendmakingen.nl\)](https://www.staatscourant.nl/overheid/overheid.nl/Officiële%20bekendmakingen)

¹⁴⁵ Zienswijze KLM (ACM/IN/854303) en zienswijze easyJet (ACM/IN/854309).

¹⁴⁶ R.H. Hogerhuis. *Deelrapport 3b – Emissies en Deposities* (Rapportnummer NLR-CR-2022-200-Hzv-), 1 juni 2023, blz.16 figuur 2

in deze projecten niet-significant blijkt te zijn, kan KLM instemmen met de volledige toekenning van de kosten voor stikstofrechten als luchtvaartactiviteit.

19. easyJet meent dat RSG te weinig transparant is over de kosten van de stikstofrechten. Onduidelijk is daarom volgens easyJet of deze kosten disproportioneel of redelijk zijn.
20. easyJet betwist bovendien dat de stikstofrechten, of soortgelijke rechten, onderdeel dienen uit te maken van de RAB. easyJet geeft hiervoor verschillende argumenten. Samengevat zijn deze argumenten: Ten eerste: De kosten die nodig zijn om aan de minimale wettelijke vereisten te voldoen om een vliegveld te mogen exploiteren dienen, volgens easyJet, alleen door RSG te worden gedragen. Inclusie van de stikstofrechten als een immateriële activa (in Engels: *intangible asset*) is volgens easyJet daarom niet verenigbaar met het kostenprincipe uit de Wlv. RSG had volgens easyJet namelijk geen andere keus dan om te investeren in stikstofrechten. Stikstofrechten zijn volgens easyJet daarom ook niet vergelijkbaar met bijvoorbeeld operationele software. RSG heeft wel een keuze om al dan niet in software te investeren.
21. Ten tweede: Inclusie van stikstofrechten in de RAB is volgens easyJet ook niet verenigbaar met de 'regelgevingspraktijk van economische regulering' (in Engels: *regulatory economics practice*). Zonder stikstofrechten zouden commerciële activiteiten op de luchthaven nauwelijks tot niet mogelijk zijn. Deze rechten zijn volgens easyJet daarom evenzeer essentieel voor de commerciële activiteiten van RSG.
22. Ten derde: easyJet meent dat de koop van stikstofrechten voortvloeit uit, volgens easyJet, schendingen door de Nederlandse regering van de *overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Verenigde Staten en de lidstaten van de Europese Unie* uit 2007 en schending van Europese regelgeving. easyJet verwijst hierbij naar de balanced approach procedure die de Staat der Nederlanden heeft aangemeld bij de Europese Commissie.¹⁴⁷ De balanced approach vloeit voort uit Europese verordening 598/2014. Deze verordening geeft regels en beschrijft een procedure voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Europese Unie.

Reactie RSG¹⁴⁸

23. RSG stelt aanvankelijk in haar antwoord van 8 april 2024 op de zienswijzen van KLM en easyJet dat zij stikstofrechten heeft moeten aankopen op basis van de toenmalige Wet natuurbescherming (thans: Omgevingswet). Het aankopen van deze rechten was noodzakelijk in het kader van het aanbieden van luchtvaartactiviteiten. Hierbij is uitgegaan van de huidige capaciteit van de luchthaven. RSG stelt bovendien dat deze aankopen los staan van de balanced approach procedure.
24. De ACM heeft RSG om een verduidelijking gevraagd over de waarde aangekochte stikstofrechten en over de mate waarin niet-gerelateerde luchtvaartactiviteiten onderdeel zijn van de 'projecten' zoals bedoeld in figuur 2 van voormeld deelrapport.
25. Ten eerste zegt RSG te willen benadrukken dat alleen de recent aangekochte rechten beoogd zijn als onderdeel van de RAB. De reeds daarvoor bestaande rechten vormen volgens RSG geen onderdeel van opname op de balans als immateriële vaste activa.
26. De waarde in 2023 van de aangekochte stikstofrechten is volgens RSG, [VERTROUWELIJK]. Op basis van een voorlopige berekening door RSG van de WACC voor de periode 2025-2027,

¹⁴⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Notification document: European Commission notification Balanced Approach procedure for Schiphol, september 2023

¹⁴⁸ Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853).

is de verwachte vermogenscomponent die is gerelateerd aan de aangekochte stikstofrechten; [VERTROUWELIJK] per jaar.¹⁴⁹

27. De projecten die in het voorgenoemde deelrapport¹⁵⁰ worden aangeduid, spelen volgens RSG geen rol in het extern salderen met de aangekochte stikstofrechten. Met extern salderen wordt hier bedoeld dat de recent aangekochte stikstofrechten worden ingezet om de emissies van vliegtuigen in de lucht (*airborne*) te compenseren door andere stikstof uitstotende activiteiten te beëindigen.
28. Het is volgens RSG primair de afstand tot de luchthaven en het al dan niet hebben van bestaande rechten wat bepalend is geweest voor extern salderen en het aankopen van de recente stikstofrechten. De recent aangekochte stikstofrechten zijn volgens RSG namelijk met name bedoeld om extern te kunnen salderen. De aangekochte rechten betreffen tien gebieden. Acht van deze tien gebieden liggen op meer dan 25 kilometer afstand van de luchthaven. Hierdoor zijn *airborne* emissies de enige bron van stikstofdepositie in deze acht gebieden. RSG legt hierbij uit dat stikstofemissie op een afstand groter dan 25 kilometer van een natuurgebied niet tot een stikstofdepositie in dat natuurgebied kunnen leiden.
29. De twee andere gebieden liggen op kortere afstand van de luchthaven. Hier is, volgens RSG, het gebruik van de Polderbaan de belangrijkste factor in de stikstofemissie.¹⁵¹ In deze gebieden had RSG nog geen bestaande rechten. RSG heeft hiervoor aanvullende stikstofrechten gekocht. Omdat (het verkeer op) de Polderbaan volgens RSG een luchtvaartactiviteit is, ziet ook deze aanvullende stikstofrechtenruimte vooral op een luchtvaartactiviteit.
30. Voor zover het figuur in het deelrapport als uitgangspunt zou worden genomen beredeneert RSG, op basis van het hiervoor genoemde deelrapport,¹⁵² dat 1,5%¹⁵³ van de totale stikstofemissie van RSG kan worden gealloceerd aan deze projecten. Projecten kunnen volgens RSG betrekking hebben op een luchtvaartactiviteit, op een niet-luchtvaartactiviteit of op een gemengde activiteit waarvoor een verdeelsleutel geldt.
31. Uitgaande van een aan de stikstofrechten gerelateerde verwachte vermogenscomponent van [VERTROUWELIJK] per jaar, zou volgens RSG het aandeel van de projecten daarin 1,5% zijn. In euro's is dat [VERTROUWELIJK]. Dit onderschrijft volgens RSG dat het aandeel van niet-luchtvaartactiviteiten hoe dan ook niet-significant is, ongeacht het aandeel niet-luchtvaartactiviteiten binnen de projecten.¹⁵⁴

Beoordeling ACM

32. De ACM meent dat de kosten en het doel van de recent aangekochte stikstofrechten afdoende transparant zijn gemaakt en voldoende zijn toegelicht door RSG. De ACM volgt RSG dan ook in de kwalificatie van de stikstofrechten als luchtvaartactiviteit.
33. De ACM begrijpt dat de aangekochte stikstofrechten vooral als doel hebben om de stikstofemissie te compenseren van de vliegtuigen die de luchthaven aandoen of verlaten. De ACM begrijpt bovendien dat RSG deze stikstofrechten heeft aangekocht om een natuurvergunning te verkrijgen. Over de noodzaak om stikstofrechten aan te kopen bestaat

¹⁴⁹ Dit is op basis van het percentage pre belastingen. Dit percentage is [VERTROUWELIJK]% na belastingen en [VERTROUWELIJK]% pre belastingen

¹⁵⁰ R.H. Hogerhuis. *Deelrapport 3b – Emissies en Deposities* (Rapportnummer NLR-CR-2022-200-Hzv-1), juni 2023, blz. 16 figuur 2 en par 3.6 (blz. 22 e.v.)

¹⁵¹ RSG benadrukt hierbij dat het gebruik van de Polderbaan onder de definitie van luchtvaartactiviteiten valt.

¹⁵² R.H. Hogerhuis. *Deelrapport 3b – Emissies en Deposities* (Rapportnummer NLR-CR-2022-200-Hzv-1), juni 2023, blz. 16 figuur 2 en par 3.6 (blz. 22 e.v.)

¹⁵³ 46 ton NOx van een totaal van 2986 ton NOx

¹⁵⁴ Antwoorden RSG vervolgvragen n.a.v. zienswijzen (ACM/IN/868357), p. 3-4.

ook geen discussie tussen RSG en de gebruikers van de luchthaven die een zienswijze hebben afgegeven.

34. Het argument van easyJet dat stikstofrechten essentieel zijn voor de exploitatie van de luchthaven, doet niets af aan de bovenstaande conclusie. Het onderschrijft volgens de ACM juist dat de aankoop van deze rechten noodzakelijk was voor de het uitvoeren van luchtvaartactiviteiten in de zin van artikel 2 eerste lid Bels. Noch het Bels, noch de Wlv geven aanknopingspunten dat kosten die nodig zijn om aan de minimale wettelijke vereisten te voldoen om een luchthaven te mogen exploiteren niet of anders zouden moeten worden toegerekend.
35. Volgens de ACM zijn de kosten van de aangekochte stikstofrechten in alle redelijkheid gemaakt door RSG. Uit niets blijkt voorts dat het maken van deze kosten disproportioneel is. De gekochte stikstofrechten zijn nodig om de huidige capaciteit te kunnen waarborgen en de capaciteit die zal volgen uit het nieuwe Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.
36. Ook indien de aangekochte stikstofrechten de stikstofemissie van de projecten zou dekken, zoals bedoeld in het deelrapport, zou de conclusie van de ACM niet anders zijn. De ACM volgt de conclusie van RSG dat de waarde dan niet-significant zou zijn.
37. De waarde op jaarbasis van de stikstofrechten die mogelijk niet-luchtvaartactiviteit gerelateerd is maximaal [VERTROUWELIJK].¹⁵⁵ Slechts een deel van de projecten is gerelateerd aan niet-luchtvaartactiviteiten. Er is daarmee een onzekerheid van hoogstens [VERTROUWELIJK] over of de bepaalde stikstofrechten terecht zijn geoormd als luchtvaartactiviteit. Naar alle waarschijnlijkheid zal het werkelijke bedrag aan niet-luchtvaartactiviteiten nog kleiner zijn. Bezien in het licht van de waarde van de totale RAB, de waarschijnlijke kosten en moeite van verder onderzoek door RSG en de uitleg van RSG over het doel van de aangekochte stikstofrechten, is ten aanzien van deze aangekochte stikstofrechten een onzekerheid van [VERTROUWELIJK] op dit moment te billijken. De ACM blijft daarom bij haar standpunt dat het op dit moment een te grote administratieve last zou zijn voor RSG om hiervoor een verdeelsleutel te maken.¹⁵⁶
38. Verder stelt easyJet, zoals hierboven is weergegeven, dat deze stikstofrechten als - indirect - neveneffect hebben dat er een toestroom van passagiers naar de luchthaven tot stand komt. De passagiers komen naar de luchthaven omwille van de luchtvaartactiviteiten. Deze toestroom is volgens easyJet daarom ook batig voor de andere commerciële activiteiten van RSG. Hoewel deze observatie van easyJet waarschijnlijk correct is, leidt dit niet tot een ander oordeel. Het enkele feit dat de activa die volledig worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten het neveneffect hebben dat de bezoekersaantallen van commerciële activiteiten toenemen, is naar het oordeel van de ACM niet relevant. Voor de beoordeling is slechts relevant in welke mate de activa zelf worden aangewend voor luchtvaartactiviteiten of niet-luchtvaartactiviteiten. Dit volgt uit artikel 29, derde lid, van het Bels. De stelling van easyJet dat deze toerekening niet in overeenstemming zijn met wat gebruikelijk is in economische regulering kan de ACM dan ook niet volgen.
39. De ACM kan de stelling van easyJet niet volgen dat RSG de stikstofrechten niet zou kunnen toerekenen aan de RAB zolang de *balanced approach* procedure nog niet is voltooid. Bij de vergunningsaanvraag is uitgegaan van een maximumaantal van 500.000 vliegbewegingen totdat het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol is gewijzigd. Het maximumaantal in het gewijzigde Luchthavenverkeerbesluit kan mogelijk voortvloeien uit de *balanced approach*

¹⁵⁵ Op blz. 23 en 24 van het voormeld Deelrapport wordt gesteld dat de emissie van stikstofrechten ten aanzien van projecten conservatief is ingeschat omdat het is gebaseerd op het onderhoud aan de Zwanenburgbaan. Dit was een groot project voor RSG waarvan de stikstofemissie bekend is. RSG stelt hierbij dat zij de mensen en middelen ontbeert om constant projecten uit te voeren die vergelijkbaar zijn met het onderhoud aan de Zwanenburgbaan.

¹⁵⁶ Zie ook randnummer 37 van dit besluit

procedure. Los van de mening van easyJet over de *balanced approach* procedure en de door easyJet betwiste legaliteit van restricties in het aantal vluchtbewegingen, voorziet de natuurvergunning uitdrukkelijk in het maximaantal vluchtbewegingen dat werd aangehouden voordat de *balanced approach* procedure werd gestart. De toerekening van de stikstofrechten vloeit daarom niet voort uit de *balanced approach*, zoals easyJet stelt.

40. Gelet op het voorgaande, ziet de ACM geen aanleiding om haar goedkeuring van het TS 25-27 op dit onderdeel te onthouden.

3. Spatial Planning

Zienswijze KLM

41. RSG heeft uitgaven voor hinder (o.a. geluid) toegevoegd als onderwerp bij de doorbelasting D1 Staven (Strategy & Airport planning) – Aviation Costs. Hiermee wordt beoogd dat initiatieven zoals ‘Vrijshot Noord’ (geluidsisolatie van woningen) voortaan kunnen worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten.¹⁵⁷
42. KLM is van mening dat onvoldoende is onderbouwd onder welke condities dit dan zou zijn geoorloofd.¹⁵⁸ Er kunnen immers alleen kosten worden toegerekend die direct verband houden met de wettelijke exploitatieverplichting en de daaruit voortvloeiende verplichtingen zonder welke deze exploitatie niet zou kunnen plaatsvinden. De luchtvaartactiviteiten zijn opgesomd in artikel 2 van het Bels.

Reactie RSG

43. Volgens RSG zijn initiatieven zoals ‘Vrijshot Noord’, onderdeel van de luchtvaartactiviteiten, mits deze voorwaardelijk zijn voor de omvang van de luchtvaartactiviteiten. Daarom is het voorstel gedaan om de tekst in het Toerekeningssysteem te wijzigen. Dergelijke activiteiten bepalen vanwege de manier waarop de geluidsregelgeving is ingericht namelijk de omvang van de luchtvaartactiviteiten. Dit omdat er een relatie bestaat tussen de operatie, de mate van geluidhinder, en de ontwikkeling van de luchthaven. Dit geldt overigens niet alleen voor (geluid)hinder zoals bij ‘Vrijshot Noord’, maar ook voor onderwerpen zoals woningbouw, vliegveiligheid en landzijdige bereikbaarheid. Deze uitgaven worden uitdrukkelijk gedaan in het kader van de Business Area Aviation en deze uitgaven passen qua verantwoording niet bij de andere Business Area's zoals Commercial en/of Alliances & Participations.¹⁵⁹

Beoordeling ACM

44. Zoals de ACM heeft overwogen in haar beoordeling in randnummers 93-95 van dit besluit, kunnen investeringen die (geluids)hinder beperken invloed hebben op het maximaantal toegestane vliegbewegingen op Schiphol of de geluidsnormen die worden gehanteerd. Deze investeringen zijn daarmee mede ten voordele van de gebruikers.
45. In het TS 25-27 is opgenomen dat de activiteiten ten dienste staan van het opstijgen en landen van vliegtuigen.¹⁶⁰ Zoals RSG heeft aangegeven in haar reactie betekent dit dat de activiteiten “voorwaardelijk” moeten zijn aan de omvang van de luchtvaartactiviteiten. Er zou dus een duidelijk verband moeten zijn tussen de activiteiten en het aantal (toegestane) vliegbewegingen. Dit is ook in lijn met de uitspraak van het CBb die de ACM aanhaalt in randnummer 94 van dit besluit. De ACM ziet daarom verder geen aanleiding voor het opnemen van verdere condities in het TS 25-27 op basis waarvan toerekening op basis van deze passage zou zijn geoorloofd.

¹⁵⁷ Randnummer 89 van dit besluit.

¹⁵⁸ Zienswijze KLM (ACM/IN/854303), p. 2.

¹⁵⁹ Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853), p. 5.

¹⁶⁰ TS 25-27, bijlage 3 – doorbelastingen, p. 70.

46. RSG dient in de consultatie van de tarieven en voorwaarden een toelichting te geven op het verband tussen de activiteit en de omvang van de luchtvaartactiviteiten. RSG heeft desgevraagd aangegeven dat zij een dergelijk initiatief zal kwantificeren en onderbouwen in het zogenaamde IATA template.¹⁶¹ Desgewenst kunnen gebruikers dan een zienswijze hierover indienen en – na de vaststelling van de tarieven – hierover een klacht indienen bij de ACM.
47. De ACM ziet daarom geen aanleiding om te oordelen dat RSG het TS 25-27 op dit punt zou moeten aanpassen.

4. Cargonaut

Zienswijze KLM¹⁶²

48. In het TS 25-27 heeft RSG een deel van de activiteiten van Cargonaut aangemerkt als luchtvaartactiviteit in de zin van artikel 2 van het Bels. KLM betwist dat het afhandelen van vracht tot luchtvaartactiviteiten behoort, zoals gedefinieerd in artikel 2 van het Bels. KLM verwijst hierbij naar artikel 1.3 en 4.1 van de bijlage bij de grondafhandelingsrichtlijn.¹⁶³ Volgens deze artikelen behoort de administratie en bijbehorende behandeling van documenten en douaneformaliteiten voor vracht tot de grondafhandelingsdiensten. Om deze reden zou volgens KLM, het onderdeel Cargonaut geen onderdeel moeten uitmaken van het TS 25-27.¹⁶⁴

Reactie RSG

49. RSG verwijst in haar reactie naar artikel 2, eerste lid, sub c van het Bels. Volgens RSG gaat het om de infrastructuur rondom de vrachtberichtdiensten die door Cargonaut worden uitgevoerd ten behoeve van het vrachtproces op Schiphol. Het zou daarom een luchtvaartactiviteit zijn, aldus RSG.¹⁶⁵
50. Cargonaut bestaat volgens RSG uit twee delen. Te weten i) de vitale infrastructuur en ii) commerciële diensten. De vitale infrastructuur van Cargonaut beschrijft RSG als volgt:
 - Basic messaging: De facilitering van de uitwisseling van de volgende data op eenduidige en consistente wijze:
 - Ontvangst, controle en verwerking van Manifest, MasterAirWayBill en HouseAirWayBill;
 - Ontvangst, controle en verwerking van Flight Status Updates van uitgaande en ingaande lading;
 - Verwerken van mutaties op ontvangen berichten; en
 - Versturen van informatie aan bij de lading betrokken partijen op de luchthaven.
 - Case management: De centrale administratie van de vrachtinformatie
 - IAM (Identity Access Management): De beveiliging die ervoor zorgt dat alleen gerechtigde partijen toegang hebben.
 - API-calls: De technische toegang voor de systemen van de betrokken partijen.
 - Event-broker: De regisseur die ervoor zorgt dat de juiste en relevante informatie met betrokken partijen gedeeld wordt.
 - Reference data: De gegevens over de structuur van de onderlinge relaties, zodat bijvoorbeeld de juiste afhandelaar aan een airline gekoppeld kan worden.¹⁶⁶

¹⁶¹ Antwoorden vervolgvragen n.a.v. zienswijzen (ACM/IN/868357), p. 4-5.

¹⁶² Zienswijze KLM (ACM/IN/854303).

¹⁶³ Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap

¹⁶⁴ Zienswijze KLM (ACM/IN/854303).

¹⁶⁵ Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853), p. 5.

¹⁶⁶ Zie ook TS 25-27, bijlage 3 – doorbelastingen, p. 77-78.

51. De vitale infrastructuur van Cagonaut beschouwt RSG als een luchtvaartactiviteit. De functie hiervan is volgens RSG het faciliteren van een relevante informatievoorziening in de vorm van een platform waarmee de afhandeling van vracht centraal wordt geadministreerd. Dit ten behoeve van het logistieke proces rondom het opstijgen en landen van vrachtoestellen op de luchthaven. RSG voorziet dat hiermee bijvoorbeeld congestie op de *airside* wordt voorkomen.
52. RSG benadrukt in het gesprek van 6 mei 2024 dat de vitale infrastructuur van Cagonaut noodzakelijk is voor het goed laten verlopen van de verkeersafhandeling op de luchthaven. De vitale infrastructuur van Cagonaut dient volgens RSG om (vracht)vliegtuigen zo snel en efficiënt mogelijk weer op te laten stijgen. Door het verkorten van de tijd tussen het landen en weer doen opstijgen van het vliegtuig (de omdraaitijd of *turnaround*-tijd) kunnen volgens RSG de afgesproken slottijden worden nagekomen. Dit voorkomt congestie op de luchthaven en zorgt voor efficiëntievoordelen waar volgens RSG ook de luchtvaartmaatschappijen van profiteren.¹⁶⁷
53. RSG licht toe dat de vitale infrastructuur van Cagonaut een digitaal berichtenportaal is waarvan de data wordt ingevoerd door externe partijen. De daadwerkelijk fysieke afhandeling van deze vracht op de luchtzijde van de luchthaven gebeurt door *airside* vrachtafhandelaren. Deze partijen geven een vracht over aan andere partijen voor invoer, uitvoer of voor transit. Via Cagonaut kunnen de vrachtafhandelaren zich laten informeren over vracht die op de luchthaven moet worden in- of uitgeladen.
54. Onder voorbehoud schat RSG op dit moment de jaarlijkse kosten voor de vitale infrastructuur van Cagonaut die worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten op ongeveer [VERTROUWELIJK] per jaar.¹⁶⁸
55. De commerciële diensten beschrijft RSG aan de hand van voorbeelden, zoals het verzorgen van de douaneaangifte en de Import Control System 2 of Temporary Storage (ICS2 TS) dienst. Volgens RSG zijn deze commerciële diensten geen luchtvaartactiviteiten.¹⁶⁹

Intrekking toerekening Cagonaut

56. Op 27 mei 2024 heeft de ACM opnieuw vervolgvragen gesteld aan RSG over Cagonaut.¹⁷⁰ Op 6 juni 2024 heeft RSG de ACM geïnformeerd dat zij de toerekening van Cagonaut intrekt en het TS 25-27 op dit punt aanpast. [VERTROUWELIJK].¹⁷¹

Beoordeling wijziging TS 25-27 na consultatie ontwerpbesluit

57. Volgens standaardjurisprudentie is het wijzigen of aanvullen van de aanvraag niet meer geoorloofd na de terinzagelegging van de aanvraag en het ontwerpbesluit conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals is neergelegd in afdeling 3.4 van de Algemene wet Bestuursrecht, zonder dat er een nieuw ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd. Een uitzondering hierop is als aannemelijk is dat door de wijzigingen of aanvullingen derden niet zijn benadeeld. In dat geval kan de ACM deze wijziging bij haar beoordeling ten behoeve van het definitieve besluit te betrekken.¹⁷²
58. De ACM stelt vast dat RSG in de versie van het TS 25-27 van 7 juni 2024 enkel de doorbelasting “D2 A&P Schiphol Cagonaut – Vracht bericht diensten” heeft geschrapt ten opzichte van de eerdere versie van het TS 25-27 (ontvangen op 25 januari 2024) die de ACM heeft beoordeeld in het ontwerpbesluit. De ACM is van oordeel dat het aannemelijk is dat de derde belanghebbenden bij dit besluit, namelijk de luchtvaartmaatschappijen en

¹⁶⁷ Gespreksverslag 6 mei 2024 vervolgvragen Cagonaut (ACM/INT/504542).

¹⁶⁸ Antwoorden RSG vervolgvragen n.a.v. zienswijzen (ACM/IN/868357), p 9

¹⁶⁹ Antwoorden RSG vervolgvragen n.a.v. zienswijzen (ACM/IN/868357), p 5-9

¹⁷⁰ Vervolgvragen Cagonaut II (ACM/UIT/622957).

¹⁷¹ E-mail RSG van 6 juni 2024, kenmerk: ACM/IN/879288.

¹⁷² Zie bijvoorbeeld: RvS, 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1832, r.o. 2.3.3, RvS 21 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:793](#), r.o. 4.1 of RvS, 23 november 2026, ECLI:NL:RVS:2016:3091, r.o. 9.1

representatieve organisaties, niet zijn benadeeld door deze wijziging, omdat als gevolg van deze wijziging minder kosten worden toegerekend aan luchtvaartactiviteiten. De ACM betreft daarom deze wijziging bij haar beoordeling en beoordeelt de versie van het TS 25-27 van 7 juni 2024 in dit besluit.

Overwegingen van de ACM ten aanzien van Cargonaut

59. De ACM geef hieronder volledigheidshalve en ten overvloede een algemeen beoordelingskader en haar overwegingen ten aanzien van Cargonaut.

Beoordelingskader

60. In artikel 2, eerste lid, van het Bels wordt een limitatieve opsomming gegeven van luchtvaartactiviteiten. Activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van de afhandeling van vracht in verband met het opstijgen en landen van vliegtuigen is een luchtvaartactiviteit.¹⁷³
61. Voor de opsomming geldt volgens de wetgever dat de desbetreffende faciliteiten of diensten noodzakelijk zijn voor de gebruikers en dat er geen substituuat voorhanden is. Dit omdat dit substituuat niet onder redelijke economische omstandigheden kan worden aangeboden of omdat dit op juridische grond is uitgesloten. Andere aanbieders kunnen volgens de wetgever bijvoorbeeld redelijkerwijs geen concurrerend banenstelsel, voorrijwegen of platforms aanleggen.¹⁷⁴ In andere woorden de infrastructuur rondom het kunnen faciliteren en afhandelen van vluchten, passagiers en hun bagage is een luchtvaartactiviteit in de zin van artikel 2, eerste lid, van het Bels.
62. Deze luchtvaartactiviteiten moeten worden onderscheiden van grondaafhandelingsactiviteiten in de zin van de grondaafhandelingsrichtlijn.¹⁷⁵ Uit artikel 6 van deze grondaafhandelingsrichtlijn blijkt dat grondaafhandelingsdiensten diensten zijn waarop in beginsel vrije concurrentie mogelijk is. Omdat vrije concurrentie mogelijk is, kan artikel 2, eerste lid, van het Bels niet van toepassing zijn op deze diensten.
63. Volgens artikel 2 sub e van de grondaafhandelingsrichtlijn, worden de diensten die onder het begrip grondaafhandeling vallen, beschreven in de bijlage bij deze richtlijn. Ook de Regeling grondaafhandeling luchtvaartterreinen verwijst in artikel 1 sub b voor het begrip “grondaafhandelingsdiensten” naar deze bijlage bij de grondaafhandelingsrichtlijn. Dit betekent dat diensten die worden beschreven in deze bijlage in ieder geval een grondaafhandelingsdienst zijn in de zin van de grondaafhandelingsrichtlijn.
64. Gelet op de zienswijze van KLM en de reactie van RSG, gaat het om de vraag of de, volgens RSG, vitale infrastructuurdiensten van Cargonaut die op basis van het TS 25-27 (ontvangen op 25 januari 2024) worden gerekend tot luchtvaartactiviteiten onder de beschrijving in de grondaafhandelingsrichtlijn vallen. Als dit niet het geval is toetst de ACM of deze diensten van Cargonaut onder de definitie van luchtvaartactiviteiten vallen.

Zijn de diensten in de vitale infrastructuur van Cargonaut grondaafhandelingsdiensten?

65. De ACM overweegt dat de vitale infrastructuur van Cargonaut waarschijnlijk onder de definitie van grondaafhandelingsdiensten valt. Hiervoor zijn twee redenen die zowel gezamenlijk als afzonderlijk tot de voormelde conclusie leiden.
66. De eerste reden is dat het vitale infrastructuurdeel van Cargonaut (ook) een dienst is zoals bedoeld in punt 1.2 bij de bijlage van de grondaafhandelingsrichtlijn. Hoewel het voorstelbaar is dat Cargonaut, zoals RSG stelt, congestie op de luchthaven helpt te beperken, is de primaire

¹⁷³ Artikel 2, eerste lid, aanhef en sub c.

¹⁷⁴ Staatsblad 2006, 333, NvT, artikel 2

¹⁷⁵ Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap.

functie van Cargonaut het doorgeleiden van informatie over vracht. Cargonaut is dan ook een specifiek op de vrachtafhandeling toegesneden (software)oplossing die ingevoerde informatie aggregaat, kanaliseert en deelt. Het vitale infrastructuurdeel van Cargonaut omvat daarmee "berichten", zoals bedoeld in punt 1.2 bij de bijlage van de grondafhandelingsrichtlijn.

67. De tweede reden is dat Cargonaut is aan te merken als een dienstverlening met betrekking tot de verwerking, opslag, behandeling en administratie van vracht (bijlage punt 1.3 van de bijlage) en dat er met Cargonaut sprake is van de behandeling van documenten over vracht en vrachtafhandeling (bijlage punt 1.4), omdat Cargonaut informatie over vracht ontvangt, controleert en verwerkt
68. Mogelijk is er (tevens) bovendien sprake van supervisie vanuit Cargonaut en/of RSG en is er sprake van een door de gebruiker gevraagde administratieve dienst (bijlage punt 1.4).

Zijn de diensten in de vitale infrastructuur van Cargonaut luchtvaartactiviteiten (als de activiteit geen grondafhandelingsdienst zou zijn)?

69. Voorlopig beoordeelt de ACM dat de vitale infrastructuur van Cargonaut onder de definitie van grondafhandelingsdienst valt in de zin van de grondafhandelingsrichtlijn. Het vitale deel van Cargonaut kan daarom geen gereguleerde luchtvaartactiviteit zijn. Zou het vitale deel van Cargonaut geen vrije grondafhandelingsdienst zijn, dan meent de ACM voorshands dat er geen indicatie is om aan te nemen dat het vitale infrastructuurdeel van Cargonaut een luchtvaartactiviteit zou zijn.
70. Bij randnummer 61 in deze Nota van Bevindingen heeft de ACM beschreven dat zij dient te toetsen, indien Cargonaut geen grondafhandelingsdienst zou zijn, of Cargonaut noodzakelijk is en of dat er geen substituuat is. Voorshands is het invoelbaar dat het vitale infrastructuurdeel van Cargonaut noodzakelijk is nu het systeem bijdraagt aan een goede vrachtafhandeling op de luchthaven.¹⁷⁶
71. Om te toetsen of er al dan niet sprake kan zijn van substitutie moet worden onderzocht of de vitale infrastructuur van Cargonaut niet door andere aanbieders kan worden aangeboden onder economisch redelijke omstandigheden of dat dit op juridische grond is uitgesloten. Er zal geen substitutie zijn indien, vanwege feitelijke of juridische obstakels, het een onmogelijkheid is dat binnen een redelijke termijn er concurrentie zal ontstaan.¹⁷⁷
72. Hoewel RSG heeft aangegeven dat het efficiënter is om één systeem te gebruiken voor de vrachtberichtsdiensaten, sluit dat substitutie bij voorbaat niet uit. Op luchthaven Schiphol zijn vele verladers en luchtvaartmaatschappijen actief en de ACM acht het voorshands zeer wel mogelijk dat deze partijen informatie over vracht ook via andere kanalen dan Cargonaut kunnen uitwisselen. De ACM acht het daarom onvoldoende aannemelijk dat er geen substituuat voor Cargonaut voorhanden zou zijn.

Conclusie

73. [VERTROUWELIJK]
74. [VERTROUWELIJK]

5. WACC

Zienswijzen IATA en easyjet

75. IATA begrijpt dat veel variabelen om de WACC te berekenen zijn vastgelegd in het Bels. Volgens IATA is er echter nog steeds interpretatieruimte als het gaat om de selectie van de

¹⁷⁶ Zie randnummer 61 in deze Nota van Bevindingen.

¹⁷⁷ Staatsblad 2006, 333, NvT, artikel 2

vergelijkbare luchthavens om de Asset Bèta te berekenen. Daarnaast betoogt IATA dat het doel van de WACC is om RSG te compenseren voor het risico wat zij draagt. Als RSG wordt gecompenseerd voor risico's die zij niet draagt, is er volgens IATA sprake van overwinsten.¹⁷⁸

76. IATA vergelijkt de risico's die RSG draagt met de risico's die de luchthavens in de peer group dragen. Hieruit volgt dat verschillende luchthavens het volumerisico dragen, terwijl RSG de verschillen tussen prognoses en realisaties van verkeer- en vervoersvolumes kan verrekenen. IATA stelt daarom een aanpassing voor van de Asset Bèta, in lijn met een recente beslissing van de UK CAA.¹⁷⁹ De UK CAA heeft besloten om van een systeem waarbij het volumerisico volledig bij Heathrow Airport ligt, te gaan naar een systeem waarbij het volumerisico zou worden gedragen door de luchthaven en haar afnemers. De UK CAA heeft daarom besloten om de Asset Beta naar beneden aan te passen. Op deze manier werd de verlaging van het (volume)risico voor de luchthaven gecorrigeerd. IATA verzoekt de ACM ook een dergelijke correctie toe te passen bij het berekenen van de Asset Bèta bij RSG.¹⁸⁰
77. easyJet stelt verschillende veranderingen voor in de parameters voor de WACC. Ten aanzien van de *gearing* is easyJet van mening dat de berekeningsmethode in het Bels niet langer relevant en optimaal is. Er moet volgens easyJet worden uitgegaan van een normatieve benadering waarbij de *gearing* tussen de 50% en 60% ligt. Voor de risicovrije rente betoogt easyJet dat deze gebaseerd zou moeten zijn op de rente van Duitse in plaats van Nederlandse staatobligaties en de waarde over 5 jaar in plaats van over 2 jaar bepaald moet worden. Daarnaast vindt easyJet dat de marktrisicopremie 4,6% dient te bedragen. Voor de berekening van kosten voor vreemd vermogen stelt easyJet onder andere een gewogen gemiddelde voor van de kosten van oude schulden en nieuwe schulden, waarbij de risicopremie voor schulden wordt beperkt tot 1 tot 2 procentpunt.¹⁸¹
78. Ten aanzien van de Asset Bèta vindt easyJet (1) dat meer representatieve luchthavens in de *peer group* dienen te worden opgenomen; (2) dat bij het berekenen van de Asset Bèta over een periode van 5 jaar de periode 1 maart 2020 tot 1 januari 2022 buiten beschouwing dient te worden gelaten vanwege de coronapandemie; (3) dat de verschillen in de luchthavens in de *peer group* gewogen moeten worden naar relevante kwantitatieve en kwalitatieve karakteristieken; (4) de Asset Bèta per vijf jaar berekend moet worden in plaats van per drie jaar voor iedere tariefperiode van drie jaar; en (5) dat maandelijkse gegevens moeten worden gebruikt voor de berekening van de Asset Bèta om de afwijking te adresseren veroorzaakt door het *non-trading problem*.
79. Ten aanzien van de *peer group* stelt easyJet concreet voor om de volgende luchthavens in de selectie op te nemen:
- Københavns Lufthavne A/S (hierna: Luchthaven Kopenhagen)
 - TAV Havalimanları Holding A.S. (hierna: TAV Airports)
 - Toscana Aeroporti S.p.A. (hierna: Luchthaven Pisa en Luchthaven Florence-Peretola)
 - Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.A. (hierna: Luchthaven Bologna)
 - Malta International Airport p.l.c. (hierna: Luchthaven Malta)

Reactie RSG

80. Volgens RSG heeft de wetgever rekening gehouden met het feit dat RSG minder risico's draagt bij de wijze waarop de Asset Bèta wordt bepaald. Eerst wordt de bandbreedte van de

¹⁷⁸ Zienswijze IATA (ACM/IN/854307), p. 1.

¹⁷⁹ De *United Kingdom Civil Aviation Authority*. Dit is een overheidsinstantie in het Verenigd Koninkrijk die onder andere verantwoordelijk is voor de regulering van luchthavens in het Verenigd Koninkrijk met een economische machtspositie.

¹⁸⁰ Zienswijze IATA (ACM/IN/854307), p. 1-3.

¹⁸¹ Zienswijze easyJet (ACM/IN/854309), 5-9 en p. 11-12.

twee- en vijfjaars mediaan Asset Bèta van de luchthavens in de gehele peer group bepaald, waarna de onderkant van deze bandbreedte is gekozen.¹⁸²

81. Ten aanzien van het voorstel van IATA om de Asset Bèta te corrigeren, merkt RSG op dat de Wlv en het Bels hier geen ruimte voor bieden. RSG heeft beperkte ruimte bij het berekenen van de WACC, aangezien de meeste variabelen wettelijk zijn voorgeschreven. Er is daarmee geen ruimte voor verdere aanpassingen. Tot slot is de WACC volgens RSG uiteindelijk aanzienlijk lager dan de werkelijke kapitaalkosten, waardoor RSG in feite structureel verlies leidt op de luchtvaartactiviteiten.
82. Ten aanzien van de concrete voorstellen van easyJet voor de selectie van de peer group, reageert RSG desgevraagd dat voor Luchthaven Kopenhagen geen bèta kan worden berekend die statistisch betrouwbaar genoeg is. De luchthavens Pisa, Florence-Peretola, Bologna en Malta zijn volgens RSG veel te klein en ook geen hub luchthavens. TAV Airports zijn al onderdeel van ADP en worden hiermee al indirect meegenomen in de peer group.¹⁸³

Beoordeling ACM

83. De ACM overweegt dat de berekening van de WACC is vastgelegd in bijlage C bij het Bels. Daarnaast is in de Nota van Toelichting bij het Bels geëxpliciteerd dat de WACC normatief is en dat dit in de praktijk onder andere betekent dat de normatieve vergoeding voor het vreemd vermogen kan afwijken van de daadwerkelijke rentelasten die Schiphol maakt bij het aantrekken van vreemd vermogen.¹⁸⁴ De ACM leidt uit deze toelichting af dat dit ook kan betekenen dat de normatieve vergoeding voor het eigen vermogen kan afwijken van de daadwerkelijke kosten van eigen vermogen. Overigens is bij de bepaling van de Asset Bèta rekening gehouden met het feit dat RSG een groot aantal verrekenmogelijkheden heeft.¹⁸⁵ Het Bels biedt daarom geen ruimte aan de ACM om het voorstel van IATA te volgen en een correctie toe te passen bij het berekenen van de Asset Bèta.
84. Ook voor de verandering die easyJet voorstelt ten aanzien van de *gearing*, het risicovrije rendement, de marktrisicopremie en de kosten voor vreemd vermogen biedt het Bels geen ruimte. In bijlage C bij het Bels is beschreven dat de *gearing* (forfaitair) is vastgesteld op 0,4. Ook de berekening van het risicovrije rendement is uitputtend beschreven. De marktrisicopremie is vastgesteld op 5,0% en ook de kostenvoet voor rentedragende schulden is uitputtend beschreven in Bijlage C bij het Bels.
85. De wijze waarop de Asset Bèta wordt vastgesteld is ook beschreven in het Bels. In het Bels is uitputtend beschreven dat de Equity Bèta van elk van de geselecteerde luchthavens wordt herleid uit de koersrendementen van deze luchthavens gemeten over een periode van twee en vijf recente jaren. Voor het voorstel van easyJet om een bepaalde periode voor de berekening van de Equity Bèta weg te laten of om de berekening te wegen naar relevante karakteristieken van de luchthavens in de peergroup bestaat geen ruimte in het Bels. Daarnaast bepaalt het Bels dat de WACC wordt bepaald bij de vaststelling van de tarieven voor een periode van drie jaar.¹⁸⁶ Het Bels biedt derhalve geen ruimte om hiervan af te wijken en om de Asset Bèta per vijf jaar te berekenen, zoals easyJet voorstelt.
86. Het Bels werkt niet uit op basis van welke datafrequentie de gemiddelde koersrendementen worden berekend. Volgens easyJet zou deze berekening uit moeten gaan van maandelijks

¹⁸² Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853), p. 2-3.

¹⁸³ Antwoorden RSG vervolgvragen n.a.v. zienswijzen (ACM/IN/868357), p. 2.

¹⁸⁴ Staatsblad 2017 187, p. 45.

¹⁸⁵ Staatsblad 2017 187, p. 49-50.

¹⁸⁶ Zie artikel 32, tweede lid van het Bels en de bijlage bij artikel 32, waarin is bepaald dat het geprognosticeerde rendement gelijk is ten hoogste gelijk aan de gewogen gemiddelde jaarlijkse vermogenskosten die voor de eerstvolgende tariefperiode worden berekend, conform de bijlage bij dat artikel. In de bijlage is bepaald: "*Het geprognosticeerde rendement (in procentpunten) in de drie boekjaren in de eerstvolgende tariefperiode is maximaal gelijk aan de gewogen gemiddelde vermogenskosten (Weighted Average Cost of Capital, WACC), zoals bepaald in deel C van deze bijlage, exclusief de in artikel 8.25dg, van de wet bedoelde verrekeningen.*"

gegevens. In het TS 25-27 is uitgewerkt dat de koersrendementen op wekelijkse basis worden berekend. De ACM is van oordeel dat het berekenen van de koersrendementen op basis van wekelijkse gegevens zorgt voor een preciezere schatting, omdat er meer waarnemingen zijn bij wekelijkse gegevens dan bij maandelijkse gegevens. Voor zover maandelijkse gegevens de imperfecties of een afwijking in de gegevens zou verminderen, zoals easyJet betoogt en hetgeen de ACM betwijfelt¹⁸⁷, weegt dit wat de ACM betreft niet op tegen het feit dat dit een minder precieze schatting tot gevolg zou hebben vanwege de (aanzienlijke) vermindering van het aantal waarnemingen. easyJet onderkent ook zelf het belang van voldoende waarnemingen bij een preciezere schatting, maar stelt voor om een lagere meetperiode aan te houden, waar het Bels geen ruimte voor biedt. De ACM ziet daarom geen aanleiding om te oordelen dat RSG in het TS 25-27 de meetfrequentie van de koersrendementen dient aan te passen.

Samenstelling peer group

87. Het Bels beschrijft niet welke luchthavens onderdeel uit moeten maken van de peer group. Het Bels bepaalt dat RSG een voorstel doet voor de selectie van een zo groot mogelijk aantal (en te allen tijde ten minste vier) zo veel mogelijk representatieve beursgenoteerde luchthavens binnen de gebieden waar de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) van toepassing is en Zwitserland op basis van hun vergelijkbaarheid met de luchthavenactiviteiten van RSG. Ook bepaalt het Bels dat RSG de gebruikers en representatieve organisaties over dat voorstel raadpleegt. Het voorstel van de representatieve beursgenoteerde luchthavens (de peer group) kan de ACM beoordelen.¹⁸⁸
88. Voor Luchthaven Kopenhagen blijkt uit de beantwoording van RSG dat vanwege het relatief lage handelsvolume niet een voldoende betrouwbare schatting kan worden gemaakt van de Bèta.¹⁸⁹ Hiermee is de luchthaven naar het oordeel van de ACM niet geschikt voor de peer group.
89. Ten aanzien van TAV Havalimanları Holding A.S. merkt de ACM op dat het Bels onder andere bepaalt dat de luchthavens zich bevinden *binnen* de gebieden van de EER of Zwitserland. Pas als RSG voldoende heeft aangetoond dat het aantal vergelijkbare luchthavens binnen de EER of Zwitserland minder dan vier bedraagt, kunnen beursgenoteerde luchthavens *buiten* de EER of Zwitserland worden geselecteerd. De ACM stelt vast dat slechts twee van de vijftien luchthavens die onder TAV Havalimanları Holding A.S. zich bevinden in de EER of Zwitserland. Dit zijn Riga International Airport en Franjo Tuđman Airport Zagreb.¹⁹⁰ De ACM is daarom van oordeel dat TAV Havalimanları Holding A.S. niet voldoet aan de eisen van het Bels ten aanzien van de peer group.
90. Voor de vergelijkbaarheid van de overige luchthavens overweegt de ACM het volgende. Er zijn verschillende mogelijke criteria om de vergelijkbaarheid te toetsen, zoals het aantal passagiersbewegingen en het aandeel transferpassagiers.¹⁹¹ Zurich Airport en Vienna Airport zijn weliswaar kleiner dan RSG, maar behoren nog tot de relatief grotere luchthavens in Europa. Daarnaast hebben deze luchthavens een aanmerkelijk aandeel transferpassagiers. Zurich Airport had in 2023 28,9 miljoen passagiers afgehandeld met een aandeel transferpassagiers van 29,8%.¹⁹² Vienna Airport 29,5 miljoen passagiers met een aandeel

¹⁸⁷ Dit zou eerder spelen bij het hanteren van bijvoorbeeld dagelijkse gegevens. Zie bijvoorbeeld de uitwerking van de methode van het redelijk rendement (WACC) t.b.v. de methodebesluiten in de energiesector voor 2022-2026, kenmerk: ACM/UIT/552051, ms. 63-68.

¹⁸⁸ Besluit van de ACM van 19 juli 2018, kenmerk: ACM/UIT/497570, ms. 108-113.

¹⁸⁹ Antwoorden RSG vervolgvragen n.a.v. zienswijzen (ACM/IN/868357), p. 2.

¹⁹⁰ Websites TAV Havalimanları, 'Our Activities' (geraadpleegd op 3 mei 2024), zie: <https://tavhavalimanlari.com.tr/about-us/our-activities>

¹⁹¹ Zie besluit van de ACM van 19 juli 2018, kenmerk: ACM/UIT/497570, ms. 108-113.

¹⁹² Website Zurich Airport, 'Traffic volumes Zurich' (geraadpleegd op 3 mei 2024). Zie: [Traffic volumes Zurich - Zurich Airport Ltd. - Annual Report 2023 \(flughafen-zuerich.ch\)](https://www.zurichairport.ch/traffic-volumes)

transferpassagiers van 22,4%.¹⁹³ RSG had in 2023 61,7 miljoen passagiers afgehandeld met een aandeel transferpassagiers van 36%.¹⁹⁴

91. Luchthaven Bologna heeft in 2023 bijna 10 miljoen passagiers afgehandeld.¹⁹⁵ Luchthaven Pisa en Luchthaven Florence-Peretola hebben tezamen in 2023 ongeveer 8,2 miljoen passagiers afgehandeld, respectievelijk 5,1 miljoen en 3 miljoen.¹⁹⁶ Dit betekent dat Luchthaven Florence-Peretola niet eens gereguleerd is op basis van de richtlijn inzake luchthavengelden.¹⁹⁷ Luchthaven Malta heeft in 2023 7,8 miljoen passagiers afgehandeld. De ACM is van oordeel dat Toscana Aeroporti S.p.A., Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.A. en Malta International Airport p.l.c. niet vergelijkbaar zijn met RSG, omdat zij zeer veel lagere passagiersaantallen hebben dan RSG en geen significant aandeel transferpassagiers hebben dat vergelijkbaar is met het aandeel transferpassagiers op Schiphol. Het argument dat deze luchthavens zouden kunnen worden toegevoegd aan de peer group omdat Zurich Airport en Vienna Airport ook kleinere luchthavens zijn, acht de ACM niet overtuigend, omdat deze luchthavens nog steeds tot de grotere luchthavens van Europa behoren en omdat deze luchthavens een aanzienlijk aandeel transferpassagiers hebben.
92. Gelet op het voorgaande, ziet de ACM in de zienswijze van easyJet en IATA ten aanzien van de WACC en de peer group geen reden om te oordelen dat RSG het TS 25-27 zou moeten aanpassen.

6. Disclaimer basisjaren

Zienswijze easyJet

93. Het voorgestelde Toerekeningssysteem geeft RSG de mogelijkheid om af te wijken van de standaard basisjaren 2023 en 2024. Indien bij het opstellen van het consultatiebudget voor de jaren 2025-2027 het genoemde referentiejaar voor een specifieke doorbelasting of allocatie als gevolg van uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld door grote verstoringen) niet als representatief kan worden beschouwd, zal in afwijking van de beschrijving worden gekozen voor het best passende alternatief. Daar waar afgeweken wordt van de beschrijving, zal dit bij de consultatie 2025-2027 nader worden toegelicht in het IATA template.¹⁹⁸
94. easyJet begrijpt dat RSG hiermee de mogelijkheid krijgt om in geval van uitzonderlijke situaties een alternatief basisjaar te kiezen. easyJet ziet in dit voorstel het risico dat RSG de gelegenheid krijgt om haar marktmacht uit te oefenen door discretionair een basisjaar te kiezen. Om willekeur te voorkomen dient de ACM daarom in overleg te moeten gaan met RSG over wat een bijzondere situatie is en in welke gevallen RSG, na overleg met gebruikers, een ander basisjaar zou kunnen hanteren dan onder normale omstandigheden gebruikelijk zou zijn.
95. De ACM zou ook een verklaring van een onafhankelijk aangestelde accountant (dus niet de huidige accountant van RSG) moeten eisen dat de wijziging geen overtreding van de wet inhoudt en dat er geen materiële gevolgen zijn voor de belangen en kosten van gebruikers. De ACM zou ook de regels voor een dergelijke controle moeten vaststellen.¹⁹⁹

Reactie RSG²⁰⁰

¹⁹³ Website Vienna Airport, '18/01/2024 | IR-Traffic results'. Zie: [Viennaairport - Traffic results](#). Het percentage transferpassagiers is berekend door het aantal transferpassagiers in 2023 te delen door het totaal aantal passagiers in 2023.

¹⁹⁴ Website Schiphol, 'Schiphol verwelkomde 61,7 miljoen reizigers in 2023' (geraadpleegd op 2 mei 2024). Zie [Schiphol verwelkomde 61,7 miljoen reizigers in 2023](#)

¹⁹⁵ Website Bologna Airport, 'Key Figures' (geraadpleegd op 26 april 2024). Zie: [Key Data Airport - Airport G. Marconi Bologna BLQ \(bologna-airport.it\)](#)

¹⁹⁶ Persbericht van Toscana Aeroporti S.p.A. Zie: [20240111 - CS traffico 2023 en.pdf \(toscana-aeroporti.com\)](#)

¹⁹⁷ Richtlijn 2009/12/EG van 11 maart 2009 inzake luchtavengelden, artikel 1, tweede lid.

¹⁹⁸ Zie randnummer 31 van dit besluit.

¹⁹⁹ Zienswijze easyJet (ACM/IN/854309).

²⁰⁰ Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853).

96. RSG heeft de disclaimer basisjaren in het TS 25-27 opgenomen voor het geval dat als gevolg van uitzonderlijke situaties de beschreven referentie jaren in de diverse doorbelastingen en allocaties als niet meer representatief kunnen worden beschouwd. Aangezien de budgetten voor de nieuwe tariefperiode 2025-2027 worden bepaald in Q2/Q3 van 2024 en het TS 25-27 ruim daarvóór is opgesteld en ter goedkeuring is voorgelegd aan de ACM, geeft een disclaimer de benodigde flexibiliteit in mogelijk voorkomende gevallen. Een voorbeeld van een grote verstoring is een grote stroomstoring, waardoor er langdurig extra kosten gemaakt dienen te worden ter herstel van de crisissituatie.
97. Met het consulteren van zowel het kostenmodel (cost benchmark model, het zogenoemde IATA template) als de in het model ingevulde beoogde budgetwaarden per kostencategorie, voldoet RSG aan de wettelijke eisen. Ook zal RSG ten aanzien van een eventuele afwijking in basisjaren deze afwijking transparant toelichten in het betreffende model. Airlines hebben de mogelijkheid hierop tijdens het consultatieproces hun zienswijzen kenbaar maken.

Beoordeling ACM

98. In het TS 25-27 is als voorbehoud opgenomen dat indien bij het opstellen van het consultatiebudget voor de jaren 2025-2027 het genoemde basisjaar niet als representatief beschouwd kan worden, RSG in afwijking van de standaard basisjaren zal kiezen voor het best passende alternatief. RSG heeft slechts de mogelijkheid om af te wijken van de standaard basisjaren, indien deze jaren niet als representatief beschouwd kunnen worden als gevolg van grote verstoringen.
99. RSG dient in de consultatie van de tarieven en voorwaarden een toelichting te geven op een eventuele afwijking in basisjaren (verantwoord in het IATA-template). Gebruikers kunnen dan desgewenst een zienswijze hierover indienen en – na de vaststelling van de tarieven – hierover een klacht indienen bij de ACM. De ACM kan dan toetsen of RSG terecht is afgeweken van een basisjaar. Naar het oordeel van de ACM tast het gebruik van alternatieve basisjaren de rechtspositie van de gebruikers dan ook niet aan, en ziet het geen risico dat RSG de gelegenheid krijgt om haar marktmacht uit te oefenen door discretionair een basisjaar te kiezen.
100. Naar het oordeel van de ACM bestaat er geen aanknopingspunt op basis van de Wlv en het Bels om een verklaring van een onafhankelijk aangestelde accountant te eisen dat dit passend alternatief geen overtreding van de wet inhoudt en dat er geen materiële gevolgen zijn voor de belangen en kosten van gebruikers. Van het vaststellen van regels door de ACM voor een dergelijke controle kan dus ook geen sprake zijn.
101. De ACM ziet geen aanleiding om te oordelen dat RSG het TS 25-27 op dit punt dient aan te passen.

7. Efficiëntieprikkels

Zienswijze RSG²⁰¹

102. easyJet betwist de juistheid van de van de gewenste toepassing van de efficiëntieprikkels bij investeringen die de EUR 20 mln. overstijgen, nu RSG het risicobudget wil delen met de gebruikers. Volgens easyJet druist dit voorstel van RSG in tegen de geest van de Wlv waarin RSG wordt gestimuleerd tot kostenreductie en efficiëntie.

Reactie RSG²⁰²

²⁰¹ Zienswijze easyJet (ACM/IN/854309).

²⁰² Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853).

103. RSG verwijst naar een uitspraak van het CBb van 9 januari 2024.²⁰³ Uit deze uitspraak blijkt volgens RSG dat het risicobudget ook ten behoeve van TS 25-27 als onderdeel moet worden beschouwd van de investeringsbegroting. Het risicobudget mag daarom volgens RSG niet worden uitgezonderd van het wettelijke systeem van efficiëntieprikkels.

Beoordeling ACM

104. De ACM volgt de lezing door RSG van de hierboven aangeduide CBb-uitspraak. Het CBb heeft geoordeeld dat voor het uitzonderen van het risicobudget van het wettelijke systeem van efficiëntieprikkels een wettelijke grondslag is vereist. In de Wlv is geen sprake van een dergelijke wettelijke grondslag. RSG kan daarom in het TS 25-27 het risicobudget niet uitsluiten van de toepassing van de efficiëntieprikkels.
105. De ACM ziet geen aanleiding om te oordelen dat RSG het TS 25-27 op dit punt dient aan te passen.

8. Verrekening (schoonmaak- &) beveiligingskosten

Zienswijze easyJet

106. Bij de verrekening van de beveiligingskosten hanteert RSG een minimum pax-gerelateerd vast kostenniveau, ongeacht het aantal passagiers.²⁰⁴ Hoewel easyJet zich kan vinden in de voorgestelde methodiek, stelt easyJet geen inzicht te hebben op de minimale vaste kosten waarnaar wordt verwezen en hoe deze effectief worden berekend. Ook stelt easyJet dat het niet transparant is dat deze methodologie efficiënt en redelijk is.²⁰⁵

Reactie RSG

107. RSG merkt op dat een toerekeningssysteem een beschrijving bevat van de allocatie van kosten aan luchtvaartactiviteiten en dat dit niet gaat over de hoogte van de bedragen. De hoogte van de *airport charges* met onderliggende kosten en activa wordt door RSG uitgebreid geconsulteerd in aanloop naar de nieuwe driejaarstarieven voor de periode 2025-2027. Hierbij zal RSG transparant zijn over de uitgangspunten die voor de nieuwe tariefperiode ten grondslag liggen aan de voorgestelde budgetten voor securityactiviteiten. RSG wil met een minimumniveau aan beveiligingsinzet bereiken dat de beoogde kwaliteit continu geleverd kan worden en verrekent in de financiële verantwoordingen de variabele kosten op basis van meer- en minder aantallen verkeer en vervoer ten opzichte van het geconsulteerde volume.²⁰⁶

Beoordeling ACM

108. Zoals de ACM heeft overwogen in randnummer 10 van deze Nota van Bevindingen, richt de beoordeling van de ACM zich op de vraag of de in het TS 25-27 opgenomen beschrijving voldoet aan de wettelijke eisen. De hoogte van het minimumniveau van de beveiligingsinzet is een onderwerp voor de consultatie van de tarieven voor de periode 2025-2027. Uit de reactie van RSG blijkt dat zij in de consultatie van de tarieven en voorwaarden een toelichting zal geven op de uitgangspunten (waaronder ook de bepaling van het minimumniveau aan beveiligingsinzet valt) die voor de nieuwe tariefperiode ten grondslag liggen aan de voorgestelde budgetten voor securityactiviteiten. Gebruikers kunnen hierop reageren en desgewenst een zienswijze hierover indienen en – na de vaststelling van de tarieven – hierover een klacht indienen bij de ACM.
109. De ACM ziet daarom geen aanleiding om te oordelen dat RSG het TS 25-27 op dit punt dient aan te passen.

²⁰³ ECLI:NL:CBB:2024:7.

²⁰⁴ Randnummer 43 van dit besluit.

²⁰⁵ Zienswijze easyJet (ACM/IN/854309).

²⁰⁶ Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853).

9. Indexatie

Zienswijze easyJet

110. In het TS 25-27 worden de kosten van RSG – voor zover er nog geen contractuele afspraken zijn met betrekking tot de indexatie – tijdens de tariefperiode gekoppeld aan de jaarlijkse consumentenprijsindex (CPI) zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan. Op deze wijze komt de meerjarige budgettering van kosten ten behoeve van de bepaling voor de drie afzonderlijke jaren van de tariefperiode tot stand.
111. easyJet meent dat een aanzienlijk deel van de kosten niet beweegt in hetzelfde tempo als de CPI-voorspelling (inclusief personeelskosten, die niet contractueel gekoppeld zijn aan inflatie-indexering, en pensioenkosten). Het is easyJet onduidelijk waarom CPI de relevante index voor die kosten zou moeten zijn en waarom RSG geen kopie van een contract of specifieke kostenprognoses kan verstrekken.
112. RSG zou de kosten ook kunnen baseren op een efficiënte marktpartij in een concurrerende omgeving, waarbij zij anticipeert op het feit dat zij in een concurrerende omgeving de impact van de inflatie zal moeten minimaliseren, waardoor de volledige doorberekening van een eventuele stijging van de kostenbasis wordt voorkomen. RSG moet gedurende de gehele tariefperiode passende prikkels krijgen om de efficiëntie te vergroten.
113. easyJet is daarom tegen het gebruik van de CPI om kosten zonder onderscheid in te schatten.²⁰⁷

Reactie RSG²⁰⁸

114. RSG stelt in het TS 25-27 transparant gemaakt te hebben op welke wijze de indexering plaatsvindt bij welke kostencategorieën en is daarbij afgestapt van een algeheel CPI-Indexcijfer. Initieel wordt gekeken naar welke contractafspraken gelden en pas bij het ontbreken hiervan wordt naar meer algemene indexen teruggegrepen, zoals de CAO lonen van de marktsector, sociale lasten en CPI. Efficiëntie kan niet worden afgemeten aan het wel of niet toepassen van een bepaald indexcijfer. RSG stelt dat het onderwerp efficiëntie een onderdeel is van de consultatiesystematiek.

Beoordeling ACM

115. Zoals uit de reactie van RSG blijkt is volgens RSG de geschatte indexatie ten tijde van de tariefvaststelling 2022-2024 onvoldoende dekkend gebleken voor de daadwerkelijke jaarlijkse kostenstijgingen.
116. RSG stelt nu voor om specifiekere indices te gebruiken²⁰⁹. De stelling van easyJet dat RSG kostensoorten die niet in hetzelfde tempo meebewegen als de CPI indexeert met de CPI, kan de ACM dan ook niet volgen. Voor uitbestedingen stelt Schiphol bijvoorbeeld voor om de kengetallen ‘*Cao-loon marktsector*’ en ‘*sociale lasten werkgevers*’ (zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan) indien een uitbestede contract hoofdzakelijk uit een personele component bestaat. Daarnaast heeft Schiphol twee ‘BDB’-indices gebruikt voor het indexeren van onderhoudskosten. Deze worden daadwerkelijk gebruikt voor het indexeren van onderhoudskosten, maar hiervoor bestaan geen prognoses.
117. De ACM kan volgen dat RSG de kostenontwikkelingen in de tariefperiode zo goed mogelijk probeert te benaderen door middel van specifiekere indices. Daarbij loopt de ontwikkeling van CPI en lonen niet helemaal gelijk. De loonontwikkeling loopt vaak achter op de CPI: personeel eist hogere lonen om te compenseren voor de hoge inflatie van de afgelopen tijd. Om de loonontwikkelingen in de volgende tariefperiode te schatten is het daarom meer passend om

²⁰⁷ Zienswijze easyJet (ACM/IN/854309).

²⁰⁸ Reactie RSG op zienswijzen (ACM/IN/860853).

²⁰⁹ Zie randnummer 56 van dit besluit, Tabel 1. Indexering per kostensoort in het TS 25-27

een specifieke CAO-index te gebruiken in plaats van het CPI. Dit is in lijn met het uitgangspunt dat de tarieven kostengeoriënteerd zijn en het is conform aanvaardbare bedrijfseconomische principes.

118. Daarnaast geeft RSG inzicht in de verwachte efficiencywinst (over de operationele kosten). Ten behoeve van de vaststelling van de luchtvaarttarieven voor een volgende periode gaat RSG uit van een bepaalde mate van kostenefficiency die kan worden gerealiseerd, als gevolg waarvan lagere tarieven kunnen worden vastgesteld. In het kader van de consultatie over de voorgenomen tarieven wordt door RSG inzicht verstrekt in de te verwachten efficiencywinst, waardoor deze voorwerp wordt van de tariefconsultatie tussen RSG en de gebruikers van de luchthaven.²¹⁰
119. De zienswijze van easyJet op dit punt geeft de ACM daarom geen aanleiding om te oordelen dat RSG het TS-25-27 dient aan te passen.

²¹⁰ Artikel 11, aanhef en onder e en 4°, van het Bels, waarin is bepaald dat het voorstel voor aangepaste tarieven en voorwaarden ook een prognose bevat van de efficiencywinst die in elk boekjaar van de eerstkomende tariefperiode ten opzichte van het lopende boekjaar zal worden behaald.