



## Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 30 april 2024, nr. IENW/BSK-2024/69679, houdende beperking van het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven Schiphol

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 5, tweede lid, van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen;

BESLUIT:

### Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

*dienstregelingsperiode*: het zomer- of het winterseizoen volgens de in de dienstregelingen van luchtvaartmaatschappijen gebezigde indeling als bedoeld in artikel 2, onderdeel d, van Verordening nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens (PBEG L 14);

*grondafhandelingsdiensten*: de in de bijlage bij Richtlijn nr. 96/67/EG van de Raad van de Europese Unie van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (PbEG L 272/36) genoemde diensten die op een luchtvaartterrein aan een gebruiker worden verleend;

*handelsverkeer met passagiers*: verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor individuele boekingen voor passagiers en die betreffen: geregelde vluchten, zijnde lijnvluchten of commerciële vluchten uitgevoerd op een vaste route volgens een gepubliceerde dienstregeling, en niet-geregelde vluchten, zijnde chartervluchten in het passagiersvervoer of commerciële vluchten met passagiers met een ongeregeld karakter;

*luchthaven*: luchthaven Schiphol;

*Regeling*: Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen.

### Artikel 2

1. Het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten ten behoeve van handelsverkeer met passagiers op de luchthaven is beperkt tot drie in ieder van de volgende categorieën grondafhandelingsdiensten:
  - a. bagageafhandeling; en
  - b. platformafhandeling, met uitzondering van:
    - 1°. het geleiden op de grond van het vliegtuig bij aankomst en vertrek;
    - 2°. het vervoer van passagiers tussen het vliegtuig en het luchthavengebouw; en
    - 3°. het vervoer, het inladen in en het uit laden uit het vliegtuig van voedsel en dranken.
2. De selectie van de verleners van de in het eerste lid genoemde categorieën grondafhandelingsdiensten geschiedt na aanbesteding door de exploitant van de luchthaven met inachtneming van het bepaalde in artikel 12 van de Regeling.
3. De exploitant van de luchthaven stelt de criteria voor de selectie van de verleners van de in het eerste lid genoemde categorieën grondafhandelingsdiensten vast na overleg met belanghebbenden, waaronder in ieder geval het overlegorgaan van gebruikers en de verleners van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven.
4. De exploitant van de luchthaven houdt bij de vaststelling van de criteria voor de selectie van de verleners van de in het eerste lid genoemde categorieën grondafhandelingsdiensten in ieder geval rekening met de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid op de luchthaven.
5. De exploitant van de luchthaven ziet erop toe dat de selectie van de verleners van de in het eerste lid genoemde categorieën grondafhandelingsdiensten voldoet aan de volgende voorwaarden:
  - a. ten minste een van verleners valt niet rechtstreeks of onrechtstreeks onder de zeggenschap van:
    - 1°. een gebruiker die in de loop van het jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit besluit, meer dan 25 procent van de op de luchthaven geregistreerde passagiers of vracht heeft vervoerd; of
    - 2°. een lichaam dat rechtstreeks of onrechtstreeks zeggenschap uitoefent over, of onder



- zeggenschap valt van een gebruiker als onder 1° bedoeld; en
- b. elke gebruiker, ongeacht het deel van de luchthaven dat aan hem is toegewezen, heeft de keuze tussen niet minder dan twee verleners per genoemde categorie grondafhandelingsdiensten.

### **Artikel 3**

Het is uitsluitend de overeenkomstig artikel 2, tweede lid, geselecteerde verleners van grondafhandelingsdiensten toegestaan om de in artikel 2, eerste lid, genoemde categorieën grondafhandelingsdiensten aan te bieden ten behoeve van handelsverkeer met passagiers op de op de luchthaven.

### **Artikel 4**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst, met dien verstande dat de overeenkomstig artikel 2, eerste lid, vastgestelde beperking en artikel 3 gaan gelden vanaf de eerstvolgende dienstregelingsperiode te rekenen vanaf het moment waarop er zes kalendermaanden zijn verstreken na definitieve gunning van de opdrachten als gevolg van de aanbesteding als bedoeld in artikel 2, tweede lid.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,  
M.G.J. Harbers*

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, ter attentie van Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, afdeling Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken, postbus 20901, 2500 EX Den Haag.

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en ten minste te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt (datum en nummer of kenmerk);
- d. een opgave van de redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen;
- e. zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt.

Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

Een bezwaarschrift kan uitsluitend schriftelijk worden ingediend, dat wil zeggen per gewone post en niet per e-mail.

Machtigt u iemand om namens u bezwaar te maken? Stuur dan ook een kopie van de machtiging mee. Bij indiening van een bezwaarschrift namens een rechtspersoon, dient u documenten mee te sturen (origineel uittreksel uit het handelsregister en/of een kopie van de statuten van de rechtspersoon) waaruit blijkt dat u bevoegd bent namens de rechtspersoon op te treden.



## NOTA VAN TOELICHTING

### A. Algemeen deel van toelichting

#### 1. Inleiding

Binnen de luchtvaartsector vormt grondafhandeling een essentiële schakel. Onder de term grondafhandeling vallen zaken zoals het laden en lossen van bagage, tanken, schoonmaken, cateren en ijsvrij maken van het vliegtuig. Zonder afhandeling van de vliegtuigen op de grond kan er niet gevlogen worden. Problemen in de grondafhandeling kunnen dan ook grote gevolgen hebben voor het vliegverkeer en daarmee de bereikbaarheid van Nederland.

#### 2. Besluit tot beperking

Op Schiphol is in vergelijking met andere Europese luchthavens een relatief groot aantal grondafhandelingsbedrijven actief. Deze bedrijven concurreren met elkaar om de contracten met de luchtvaartmaatschappijen. Daarbij is gebleken dat er in de grondafhandeling op Schiphol sprake is van een hoge werkdruk voor het personeel, weinig aandacht voor kwaliteit en drukte op en rond de platforms en in de bagagekelders. Om bij te dragen aan een verbetering van de situatie van de grondafhandeling op Schiphol besluit de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna 'IenW') tot een beperking van het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten op Schiphol in de categorieën bagageafhandeling en platformafhandeling. De beperking tot drie verleners in de categorieën bagageafhandeling en platformafhandeling is in dit voorstel uitgewerkt.

#### 3. Hoofdlijnen van het voorstel

##### 3.1 Aanleiding

Wereldwijd is grondafhandeling een sector met forse concurrentie en krappe marges. In Europa is in principe sprake van een vrije markt voor grondafhandeling op grote luchthavens. In 2021 kwam het aantal bagageafhandelaren op Schiphol door de toetreding van een nieuwe partij op zes.

Contracten tussen een grondafhandelingsbedrijf en een luchtvaartmaatschappij zijn vaak onderdeel van zogeheten multi-station contracten, waarin een contract wordt opgesteld voor meerdere luchthavens waarbij Schiphol dan bijvoorbeeld één van die luchthavens is. Het aanbieden van dienstverlening op Schiphol is voor sommige afhandelingsbedrijven een belangrijke concurrentieparameter om mee te dingen naar deze multi-station contracten. Dit maakt dat bedrijfseconomische resultaten op Schiphol niet doorslaggevend zijn voor de keuze om op Schiphol diensten aan te (blijven) bieden en vormt een uittredingsdrempel voor partijen. Deze uittredingsdrempel leidt tot meer actieve marktpartijen dan passend is gelet op de omvang van de potentiële vraag.

Het grote aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol zorgt voor een hoge concurrentiedruk tussen de bedrijven op een betrekkelijk kleine markt. Deze bedrijven beconcurreren elkaar met name op de laagste prijs. Dit kan leiden tot minder aandacht voor onder meer de kwaliteit van dienstverlening en beloning voor personeel. Door de relatief lage lonen hebben de bedrijven ook moeite met personeel aantrekken en behouden.

Omdat luchtvaartmaatschappijen hun vliegtuigen zo kort mogelijk aan de grond willen houden, vindt het complexe werk in de grondafhandeling vaak onder tijdsdruk plaats. Deze tijdsdruk leidt bij een tekort aan personeel tot het minder goed naleven van de regels en daarmee neemt de kans op voorvallen toe, aldus de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna 'ILT') in de Staat van Schiphol over 2022.

Het Ministerie van IenW voert sinds het najaar van 2021 overleg over de problematiek rondom de grondafhandeling op luchthaven Schiphol. Bij die overleggen is in eerste instantie een drietal acties centraal gesteld; een sector CAO, aanvullende regels vanuit de luchthaven en het mogelijk beperken van het aantal afhandelingsbedrijven. Schiphol, grondafhandelingsbedrijven, FNV en luchtvaartmaatschappijen waren bij die overleggen vertegenwoordigd. Deze partijen hebben bij een overleg in september 2022 ingestemd met het in gang zetten van het traject om te analyseren of het beperken van het aantal afhandelingsbedrijven op Schiphol kan bijdragen aan verbetering van de situatie. Het ministerie heeft vervolgens opdracht gegeven aan KPMG om hiertoe een plan van aanpak op te stellen. Relevante partijen zijn daarbij bevestigd en vervolgens geïnformeerd over de uitkomsten van het plan van aanpak. In het tweede kwartaal van 2023 zijn zij ook meegenomen in de stakeholderanalyse van het vervolgonderzoek door SEO Economisch Onderzoek, Universiteit van Antwerpen en To70. Dit consortium is gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de vraag of, en zo ja tot hoeveel, een beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven per categorie op Schiphol bijdraagt aan de verbeteren van de veiligheid, kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de grondafhandeling op Schiphol. Uit dit vervolgonderzoek is gebleken dat een beperking van het aantal grondafhandelaren op het



platform en in de bagagekelder kan leiden tot een verbetering van de situatie van de grondafhandelingsmarkt op Schiphol.

### 3.2 Probleembeschrijving

Bij de grondafhandeling op Schiphol spelen verschillende problemen, die zich met name voordoen in de bagagekelder en op het platform bij het afhandelen van bagage. Het gaat onder meer om:

- 1). Gebrekkige kwaliteit door een inefficiënte markt;
- 2). Aanhoudende personeelstekorten;
- 3). Zorgen over de veiligheid en slechte arbeidsomstandigheden.

Ad 1). Door het relatief grote aantal afhandelingsbedrijven op Schiphol is er een hoge mate van onderlinge concurrentie en een grote druk op het laag houden van prijzen en lonen. Doordat de bedrijven met lage marges concurreren op een klein marktaandeel is er ook weinig winst te behalen. Tegelijkertijd bestaat er een uittredingsdrempel voor afhandelaren waardoor er meer actieve marktpartijen actief zijn dan nodig is gelet op de omvang van de potentiële vraag. Onderzoekers van SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 stellen dan ook dat de markt voor grondafhandeling mogelijk niet efficiënt werkt en kenmerken vertoont van marktfalen, bijvoorbeeld door het te grote aantal aanbieders ten opzichte van de vraag en de mogelijke consequenties van externe effecten – zoals vertragingen – op de markt.

Ad 2). De zomers van 2021 en 2022 verliepen chaotisch op Schiphol. Bij de grondafhandelingsbedrijven was er sprake van personeelstekorten, waardoor zij niet in staat waren om vluchten op tijd af te handelen. Hierdoor ontstonden vertragingen en vertrokken vluchten zonder bagage. In het voorjaar van 2022 leidde een staking van grondpersoneel tot chaos, lange rijen en het annuleren van ruim 100 vluchten. Voor het bieden van de hogere lonen, zouden grondafhandelingsbedrijven hogere prijzen aan luchtvaartmaatschappijen moeten vragen. Echter, mede omdat de contracten tussen deze partijen niet eenzijdig open te breken zijn, en omdat het personeelsverloop in de sector groot is (ruim 35,65% in 2022)<sup>1</sup>, blijven de personeelstekorten lang bestaan. In verschillende mediaberichten is aandacht geweest voor de aanhoudende werkdruk voor het personeel en de zorgen die het personeelstekort veroorzaakt bij de afhandelingsbedrijven.

Al verliep 2023 zonder al te veel problemen op de platformen van Schiphol, de oorzaken van de problemen in 2021 en 2022 zijn niet structureel aangepakt. Daarom ligt herhaling van de problemen van 2021 en 2022 op de loer en is het nodig om alsnog in te grijpen op de grondafhandelingsmarkt van Schiphol.

Ad 3). Medewerkers van grondafhandelingsbedrijven voeren hun werkzaamheden voornamelijk uit op het platform (ook wel vliegtuigopstelplaats genoemd) en in de bagagekelder van de luchthaven. De ILT stelt in haar Staat van Schiphol over het jaar 2022 dat de hoge werkdruk bij het grondpersoneel ervoor zorgt dat meer werkprocessen niet juist of niet volledig uitgevoerd worden. Dit betreft processen op en rond de vliegtuigopstelplaatsen. De toename van (de kans op) meerdere kleine overtredingen draagt bij aan zorgen van de ILT over de veiligheidssituatie. Dit wordt gewijd aan een tekort aan personeel, ruimtegebrek, tijdsdruk en onvoldoende training en ervaring.

Naast de ILT heeft ook de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna ook 'NLA') in toenemende mate aandacht voor misstanden in de grondafhandeling op Schiphol. Zo zijn overtredingen vastgesteld in de naleving van arbeids- en rusttijden en is in september 2023 aan alle zes bagageafhandelaren een definitieve last onder dwangsom opgelegd omdat bedrijven volgens de NLA onvoldoende maatregelen nemen om de fysieke belasting van personeel te beperken.

Hoewel grondafhandeling plaatsvindt op alle luchthavens in Nederland, is de hierboven geschetste brede problematiek op Schiphol zodanig dat maatregelen noodzakelijk zijn. Op Schiphol hebben alle grondafhandelingsbedrijven die bagage- en platformafhandeling aanbieden in meer of mindere mate met deze problemen te maken. Daarmee hebben de problemen ook gevolgen voor Schiphol als luchthavenexploitant, de klanten van de afhandelingsbedrijven, de luchtvaartmaatschappijen, en voor de klanten van de luchtvaartmaatschappijen, de passagiers.

Het huidige beleid houdt in dat het Ministerie van IenW andere organisaties zoals Schiphol, de grondafhandelingsbedrijven en de vakbond via overleg stimuleert om de arbeidsomstandigheden op Schiphol te verbeteren (via een sector CAO), voorwaarden te stellen aan grondafhandelingsbedrijven (via de zogeheten License to Operate) en de veiligheid te verbeteren (onder meer door het invoeren van equipment pooling). De afgelopen periode zijn met deze 'flankerende' maatregelen wel resultaten geboekt. Zo is een eerste sector CAO afgesloten, is de License to Operate ingevoerd en is een pilot gestart met equipment pooling, waarbij op beperkte schaal ground support equipment zoals trappen door meerdere partijen gebruikt kunnen worden.

Begin 2023 bleek dat de in 2022 afgesloten sector CAO door de inflatie van de tweede helft van 2022 achterhaald was en daardoor niet meer toereikend leek om voldoende personeel aan te trekken. Pogingen om de loonafspraken versneld te verbeteren bleken lastig omdat niet alle luchtvaartmaat-

<sup>1</sup> Analyse grondafhandeling Schiphol (2023) SEO, Universiteit van Antwerpen en To70.



schappijen bereid waren om daarvoor te betalen. Uiteindelijk is eind 2023 een nieuw onderhandelingsresultaat bereikt tussen vakbond en afhandelingsbedrijven met forse verbeteringen van de lonen tot en met 2025. Deze loonafspraken gelden echter niet voor werknemers van KLM en werknemers die werkzaam zijn in de afhandeling van vracht.

De License to Operate is door Schiphol opgesteld met betrokkenheid van afhandelingsbedrijven en na consultatie van luchtvaartmaatschappijen en kan alleen aangepast worden als afhandelingsbedrijven daarmee instemmen. In oktober 2023 is door partijen ingestemd met een aangescherpte versie van de License to Operate, die per 1 januari 2024 van kracht is.

Voor equipment pooling geldt dat de eerder in gang gezette pilot equipment pooling in augustus 2023 is afgerond en vooralsnog geen vervolg heeft gekregen. De verbeteringen die dit kan opleveren op het gebied van veiligheid en duurzaamheid blijven vooralsnog dus buiten bereik.

De uitvoering van bovengenoemde maatregelen is momenteel deels nog in ontwikkeling, maar de bestaande concurrentiedruk en de benodigde medewerking van stakeholders zorgen er ook voor dat de maatregelen een beperkte toepasbaarheid hebben.

### 3.3 Probleemaanpak

De Europese vrije markt voor grondafhandeling volgt uit de Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (hierna ook 'de Richtlijn'). Uitgangspunt van de Richtlijn is een vrije markt voor grondafhandeling op de grootste luchthavens binnen de EU om de concurrentie te bevorderen. Nederland heeft de Richtlijn in 1998 in nationale wetgeving omgezet door middel van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen (hierna ook 'de Regeling').<sup>2</sup>

De Richtlijn en de Regeling geven het kader van een vrije markt waarbinnen partijen vrij kunnen opereren zolang ze zich aan de geldende regels houden. Zoals hierboven aangegeven richt het huidige beleid zich op het aansporen van marktpartijen tot het sluiten van overeenkomsten en voorwaarden (zoals een sector CAO en License to Operate). De reikwijdte van deze route is echter beperkt omdat de medewerking van de grondafhandelingsbedrijven (en indirect luchtvaartmaatschappijen) hierbij nodig is. Voor het creëren van ruimte voor loonsverhogingen moeten de prijzen die grondafhandelingsbedrijven vragen voor hun diensten meestal worden verhoogd. Omdat deze prijzen veelal vaststaan in langdurende contracten, moeten luchtvaartmaatschappijen hier ook in meegaan. Die medewerking is in een sterk concurrerende markt niet altijd even vanzelfsprekend.

De overheid heeft momenteel weinig aangrijpingspunten om een verbetering van de situatie te bewerkstelligen. Een concrete bevoegdheid van de ILT om direct te handhaven in grondafhandeling ontbreekt vooralsnog en EASA heeft op 16 januari 2024 een eerste voorstel voor regelgeving (eisen) voor grondafhandelaren gepubliceerd (Ref. EASA Opinion No 01/2024 – Ground Handling Requirements). Deze zal naar verwachting in 2027 van kracht worden. Tot die tijd is de ILT in veel gevallen genoodzaakt om de luchtvaartmaatschappij of luchthaven aan te spreken op constatering in de grondafhandeling. Het toezicht van de NLA richt zich uitsluitend op naleving van de arbeidswetgeving. Voor de Minister van lenW vormen bevoegdheden uit de Regeling de enige kansrijke aangrijpingspunten om de beoogde doelen te behalen.

De Minister van lenW wil bijdragen aan de verbetering van de grondafhandelingsituatie op Schiphol. Zoals in de probleembeschrijving is aangegeven spelen er in de grondafhandeling op Schiphol verschillende problemen. De Minister beoogt met het besluit tot beperking bij te dragen aan het oplossen van het inefficiënt functioneren van de grondafhandelingsmarkt, het verminderen van het personeelstekort bij de grondafhandelingsbedrijven, het voorkomen dat het afhandelen van vliegtuigen vertraging oploopt, het verbeteren van de veilige uitvoering van werkprocessen en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van grondpersoneel. Het terugdringen van de concurrentiedruk is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

In zowel de Richtlijn als de Regeling wordt onderscheid gemaakt tussen zelfafhandeling en reguliere grondafhandeling (ook wel 'derdenafhandeling'). Bij zelfafhandeling gaat het om een luchtvaartmaatschappij die de grondafhandeling van eigen toestellen, of die van een dochteronderneming verricht. In de regelgeving wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën afhandelingsdiensten, waaronder bagageafhandeling, platformafhandeling, brandstof- en olielevering en vracht- en postafhandeling (voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen gebouwen op de luchthaven en het vliegtuig). Voor zowel de bagage-, platform als de vracht- en postafhandeling geldt dat deze plaatsvinden op het platform en/of in de bagagekelder en dus relevant zijn voor deze beperking. Aangezien er op dit moment geen problemen bekend zijn bij het in- en uitladen van catering en de brandstof- en olielevering, wordt daarvoor nu geen beperking voorgesteld.

De Regeling biedt de Minister van lenW enkele beleidsopties om in te grijpen in de grondafhandelingsmarkt. Zo biedt artikel 3 tweede lid van de Regeling de Minister de bevoegdheid om het aantal zelfafhandelingsbedrijven op een luchthaven te beperken. Toepassing van artikel 5 tweede lid biedt de bevoegdheid om het aantal (reguliere of derden-) grondafhandelingsbedrijven op een luchthaven te

<sup>2</sup> Stcrt. 1998, 27



beperken. De regelgeving biedt daarbij ruimte om onderscheid te maken tussen verschillende categorieën diensten (bagageafhandeling, platformafhandeling, brandstof- en olielevering, en vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen gebouwen op de luchthaven en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij doorgaande vluchten).

Op basis van artikel 14, eerste en tweede lid, van de Regeling kan de Minister een taakomschrijving of technische specificaties vaststellen waaraan verleners van grondafhandelingsdiensten moeten voldoen (eerste lid) of besluiten dat verleners van grondafhandelingsdiensten slechts worden toegelaten indien zij voldoen aan eisen op het gebied van onder meer bescherming van het milieu en naleving van toepasselijke wetgeving (tweede lid).

Tot slot kan de Minister op basis van artikel 15 eerste lid van de Regeling een verlener van grondafhandelingsdiensten verbieden om zijn diensten te verrichten. Dit kan echter alleen op verzoek van de (exploitant van de) luchthaven en wanneer is vastgesteld dat het bedrijf handelt in strijd met regels die de Minister eerder heeft opgelegd ten behoeve van het goed functioneren van de luchthaven.

De beleidsoptie voor de beperking van het aantal afhandelingsbedrijven op basis van artikel 5, tweede lid, van de Regeling zorgt voor een ingreep van de Minister in de markt voor grondafhandeling op Schiphol. Artikel 12 van de Regeling schrijft voor dat de uiteindelijke aanbidders van de beperkte afhandelingsdiensten worden geselecteerd door middel van een Europese aanbesteding. In de vaststelling van de selectiecriteria dient de exploitant in ieder geval rekening te houden met de kwaliteit van de dienstverleningen en de veiligheid op de luchthaven. Daarnaast zouden er ook criteria kunnen worden opgenomen die afhandelaren verplichten tot toepassing van standard operating procedures, eisen op het gebied van emissies, ergonomisch afhandel materieel en gebruik van elektrische Ground Support Equipment.

Toepassing van de voorgeschreven toelatingseisen uit artikel 14, tweede lid, kan leiden tot een kwaliteitsimpuls die geldt voor alle bedrijven in de grondafhandeling, maar zal geen effect hebben op het aantal actieve afhandelaren en daarmee de werking van de markt voor grondafhandeling, waar toch een belangrijke oorzaak van de problemen ligt. Met de huidige concurrentiedruk konden zaken als de te zware fysieke belasting van personeel jarenlang voortduren ondanks dat bedrijven zich al die tijd aan de Arbowedgeving hadden moeten houden. Door het verminderen van de concurrentiedruk zullen de bedrijven naar verwachting ook minder prikkels hebben om regels te overtreden ten behoeve van een mogelijk prijsvoordeel ten opzichte van een concurrent.

Toepassing van artikel 15 (het verbieden van een specifieke afhandelaar) is in de huidige situatie niet in overweging genomen. Dit artikel biedt vooral een handhavinginstrument voor de situatie waarin een specifieke afhandelaar structureel eerder vastgestelde maatregelen voor het goed functioneren van de luchthaven niet naleeft. Dergelijke regels zijn echter niet vastgesteld door de Minister en bovendien speelt de problematiek op Schiphol breder en niet bij een specifieke afhandelaar.

### *3.4 Motivering instrumentkeuze*

Hoewel de inzet van de bevoegdheden van artikel 14 van de Regeling in eerste oogopslag kansrijke opties biedt om vanuit het ministerie de grondafhandelingsmarkt op Schiphol te sturen, is de verwachting dat het bereiken van de beleidsdoelen daarmee niet behaald kan worden.

Zoals in de probleemstelling aangegeven, is op Schiphol sprake van een niet-efficiënt functionerende markt, wat een gebrek aan kwaliteit tot gevolg heeft, is er sprake van hardnekkige personeelstekorten en zijn er zorgen over de veiligheid op het platform en de fysieke belasting van het personeel in de bagagekelder en het platform. Bovendien hebben de afhandelingsbedrijven de afgelopen jaren laten zien dat ze onder de huidige concurrentiedruk moeite hebben met het naleven van regels (zoals de Arbowedgeving) en er prikkels bestaan om een concurrentievoordeel te verkiezen boven een kwaliteitsverbetering. Om een verbetering te bewerkstelligen is het dan ook van belang om de versturende prikkels uit de markt te halen door in te grijpen op het aantal bedrijven.

Instructies in de vorm van een taakomschrijving of technische specificaties zullen niet direct bijdragen aan het oplossen van de problemen in de markt of het verminderen van de personeelstekorten.

Toepassing van de voorgeschreven toelatingseisen uit het tweede lid van artikel 14 zal als op zichzelf staande maatregel naar verwachting weinig toegevoegde waarde hebben in het bereiken van de beleidsdoelen aangezien deze eisen grotendeels afgedekt worden door geldende milieuwetgeving, arbeidswetgeving en wet- en regelgeving rondom de veiligheid van de luchtvaart.

Toepassing van de bevoegdheid van artikel 3, tweede lid, van de Regeling voor het beperken van het aantal zelfafhandelaren zal geen effect hebben op de huidige problematiek aangezien er momenteel geen partijen zijn die louter als zelfafhandelaar actief zijn op Schiphol. Daarnaast kan het aantal zelfafhandelaren niet worden beperkt tot minder dan twee. Onderzoekers van SEO, Universiteit Antwerpen en To70 concluderen ook dat het onwaarschijnlijk is dat een beperking leidt tot een hoger aantal zelfafhandelaren.

Gezien het voorgaande is de toepassing van een beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven op basis van artikel 5, tweede lid, van de Regeling het meest geëigende middel om de beleidsdoelen te bereiken. De inzet van deze maatregel vormt namelijk een ingreep in de markt waarmee gelijktijdig een kwaliteitsimpuls gegeven kan worden aan nieuwe toetreders door het stellen van scherpe aanbestedingseisen door de exploitant van de luchthaven. In de nieuwe situatie kunnen zowel



de op dit moment al op Schiphol actieve aanbieders van afhandelingsdiensten als nieuwe aanbieders meedoen aan de Europese aanbesteding. De doelstelling is dat er met minder marktpartijen een groter deel van de markt toekomt aan elk van de partijen. De nieuwe situatie stelt de partijen daarom in staat om meer schaal- en/of scopevoordelen te behalen.

In het onderzoeksrapport dat is opgesteld door SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 worden in een scenarioanalyse verschillende varianten van inzet van beleidsinstrumenten met elkaar vergeleken. In die scenario's is rekening gehouden met aanscherping van de bestaande maatregelen met kleine verbeteringen van de situatie op arbeidsvoorwaarden (CAO), voorwaarden aan partijen (License to Operate) of de veiligheid (equipment pooling). Tegelijkertijd zien de onderzoekers ook de tekortkomingen van deze maatregelen en zijn de verbeteringen op de verschillende doelstellingen groter wanneer aanvullend aan deze maatregelen een beperking van het aantal bedrijven wordt doorgevoerd. Kortom: scenario's waarbij de beperking van het aantal bedrijven geen onderdeel uitmaakt van de maatregelen scoren duidelijk minder goed op de te behalen doelen.

#### **4. Verhouding tot hoger recht**

De grondafhandelingsmarkt is per 1 januari 2001 geliberaliseerd. Op elke luchthaven in Nederland die voor burgerluchtvaart is opengesteld met een jaarlijkse verkeersomvang van tenminste 2 miljoen passagiersbewegingen of 50.000 ton vracht kunnen verleners van grondafhandelingsdiensten in beginsel vrij grondafhandelingsdiensten verlenen. Dit uitgangspunt is neergelegd in de Europese Richtlijn 96/67/EG<sup>3</sup>, die in Nederland is geïmplementeerd in de Regeling Grondafhandeling Luchtvaartterreinen. De vrijheid om als Nederland zelf regels te stellen is beperkt tot de ruimte die de Richtlijn daarvoor biedt.

De Regeling Grondafhandeling Luchtvaartterreinen geeft de Minister van IenW de bevoegdheid om het aantal grondafhandelaren in de volgende categorieën te beperken tot niet minder dan twee per categorie: (i) bagageafhandeling, (ii) platformafhandeling, (iii) brandstof- en olielevering, of (iv) vracht- en postafhandeling, voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussengebouwen op de luchthaven en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij doorgaande vluchten (artikel 5, tweede lid, van de Regeling).

#### **5. Gevolgen (m.u.v. financiële risico's)**

Ten behoeve van de conclusies in het rapport van SEO, Universiteit Antwerpen en To70 zijn wetenschappelijke analyses, gesprekken met stakeholders en een internationale vergelijking uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn vertaald in aannames en verwachtingen in het scenario waarbij het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol beperkt zou zijn. Omdat het hier om aannames en verwachtingen van een toekomstige situatie gaat en het op voorhand onzeker is hoe de markt hierop gaat reageren, is er geen zekerheid dat het voorstel alle gewenste effecten zal bewerkstelligen. Om deze kans te vergroten, zal het ministerie ook na het besluit tot beperking via periodiek overleg met Schiphol betrokken blijven bij het vervolgtraject. De vormgeving van de aanbesteding en met name de formulering van de selectiecriteria is namelijk van groot belang voor de effectiviteit van het besluit.

Uit het onderzoek van SEO, Universiteit Antwerpen en To70 blijkt ook dat de beste resultaten qua verbetering van de situatie van de grondafhandeling behaald zullen worden, als het beperken van het aantal grondafhandelingsbedrijven gepaard gaat met strenge aanbestedingseisen, een aanscherping van de License to Operate en een verdergaande invoering van equipment pooling. Voor de invoering van deze maatregelen en het toezicht daarop is de Minister afhankelijk van Schiphol. Ook deze aspecten zullen in het periodieke overleg tussen ministerie en luchthaven besproken worden. Ondertussen is door partijen ingestemd met een aangescherpte versie van de License to Operate.

Deze is per 1 januari 2024 van kracht.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat het beperken van het aantal bedrijven tot verlies van werkgelegenheid zal leiden. Aangezien de beperking geen invloed heeft op het aantal vluchten en/of passagiers, en daarmee de vraag naar afhandelingsdiensten, zal de vraag naar personeel hooguit anders verdeeld worden. Personeel dat hun baan kwijtraakt doordat hun werkgever niet wordt geselecteerd, zou in principe aan de slag moeten kunnen bij een van de partijen die wel geselecteerd is. Het ministerie verzoekt Schiphol om het overnemen van personeel op te nemen in de aanbestedingseisen. Een verplichting tot overname van personeel kan ook onderdeel zijn van een CAO. De huidige sector-CAO verplicht partijen slechts tot het 'informer' van de vakbond' en 'participeren in overleg' om de werkgelegenheid maximaal veilig te stellen. Daar komt bij dat de huidige sector-CAO niet van toepassing is op afhandelingspersoneel van KLM. Op dit punt dienen vakbond en werkgevers dus nog de nodige stappen te zetten. Vanuit het ministerie zal dit proces ondersteund worden voor zover dat past binnen de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid.

<sup>3</sup> Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (PbEU 1996, L 272).



## 6. Uitvoering

Een beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol leidt tot een situatie waarbij een selectie moet plaatsvinden van de nieuwe bedrijven op basis van een Europese aanbesteding. Artikel 12, derde lid, van de Regeling schrijft voor dat de exploitant van de luchthaven de selectie uitvoert tenzij de exploitant zeggenschap heeft over een onderneming die grondafhandelingsdiensten verleent. Schiphol heeft als exploitant van de luchthaven geen zeggenschap over een grondafhandelingsbedrijf en zal daarom de selectie in overleg met de gebruikers uitvoeren. Het is ook aan Schiphol om de selectiecriteria op te stellen, deze vast te stellen na overleg met de gebruikers en verleners van grondafhandelingsdiensten te bepalen of de selectie plaatsvindt voor het volledige tijdvak van maximaal zeven jaar. Voor alle bedrijven die na de aanbesteding actief willen zijn op Schiphol betekent dit dat zij een inschrijving van de aanbesteding moeten voorbereiden en insturen. Het is mogelijk dat er na de selectie één of meerdere nieuwe partijen toetreden tot de markt op Schiphol. Voor het betreden van deze markt zullen zij moeten onderhandelen over contracten met luchtvaartmaatschappijen, materieel moeten verkrijgen en personeel moeten aantrekken. Daarnaast zullen er bedrijven zijn die zich op andere werkzaamheden moeten richten of hun werkzaamheden op Schiphol zullen moeten staken. Tot slot kan het nog zijn dat één of meerdere bedrijven hun positie op Schiphol weten te behouden en daarbij mogelijk hun marktaandeel kunnen uitbreiden.

Om ervoor te zorgen dat partijen voldoende tijd hebben voor al deze aanpassingen wordt rekening gehouden met een overgangperiode na afloop van de aanbesteding. Een langere overgangperiode is prettig voor de bedrijven bij de afwikkeling van hun verplichtingen en het aangaan van eventuele nieuwe verplichtingen. Tegelijkertijd moet de overgangperiode ook niet te lang zijn, omdat daardoor de huidige problematiek langer blijft bestaan en de precieze afwikkeling van de selectie langer onduidelijk blijft. Aangezien het belangrijk is dat er een voldoende lange overgangperiode is, zal de beperking pas ingaan nadat de aanbestedingsprocedure is doorlopen, de definitieve gunning van partijen heeft plaatsgevonden en er rekening is gehouden met een overgangstermijn van ten minste zes maanden. Zie de regeldrukparagraaf hieronder voor een uitwerking van de te verwachten uitvoeringslasten en regeldruk van dit besluit.

## 7. Toezicht en handhaving

In tegenstelling tot andere luchtvaartdomeinen is de veiligheid van grondafhandeling nog niet rechtstreeks door EASA gereguleerd. Daar wordt momenteel wel aan gewerkt. EASA heeft op 16 januari 2024 een eerste voorstel voor regelgeving (eisen) voor grondafhandelaren gepubliceerd (Ref. EASA Opinion No 01/2024 – Ground Handling Requirements). Deze zal naar verwachting in 2027 van kracht worden. Tot die tijd is de ILT in veel gevallen genoodzaakt om de luchtvaartmaatschappij of luchthaven aan te spreken op constatering in de grondafhandeling. Het ontbreken van die regelgeving houdt in dat het toezicht op de grondafhandeling een verantwoordelijkheid is van de grondafhandelaar, de luchtvaartmaatschappij die de grondafhandelaar contracteert en de luchthaven, die de grondafhandelaar op zijn terrein toelaat.

Mocht de situatie zich voordoen waarin een aanbieder van grondafhandelingsdiensten artikel 3 van dit besluit overtreedt, is de Minister op grond van artikel 11.15 van de Wet Luchtvaart bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. In de praktijk zal deze bevoegdheid bij de ILT terecht komen.

De NLA ziet toe op naleving van de arbeidswetgeving bij alle bedrijven in Nederland, waaronder dus ook de bedrijven in de grondafhandeling. Sinds eind 2022 heeft de NLA haar toezicht op de afhandeling op Schiphol geïntensiveerd. Het is niet de verwachting dat de beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven iets verandert aan het toezicht.

## 8. Financiële gevolgen

De beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol heeft geen directe financiële gevolgen voor overheidspartijen.

Het zou kunnen dat de beperking ertoe zal leiden dat afhandelingsbedrijven hogere tarieven vragen voor de afhandeling van vliegtuigen op Schiphol omdat zij hogere kwaliteitseisen moeten halen. Deze hogere tarieven zouden in dat geval kunnen leiden tot hogere kosten voor luchtvaartmaatschappijen, die deze kosten weer kunnen doorberekenen aan hun klanten, met in dat geval hogere ticketprijzen tot gevolg. Indien een dergelijke kostenverhoging zich voor zou doen, wordt deze gezien als een logisch gevolg van de stap naar verbetering van de situatie.

Voor de afhandelingsbedrijven die na de aanbesteding actief zijn op Schiphol is de verwachting dat de financiële positie verbetert ten opzichte van de huidige situatie. De doelstelling is namelijk dat er met minder marktpartijen een groter deel van de markt toekomt aan elk van de partijen. De nieuwe situatie stelt de partijen in staat om meer schaal- en of scopevoordelen te behalen.





## 9. Evaluatie

Het voornemen is om, nadat het besluit tot beperking definitief is geworden, een terugkerend overleg met Schiphol op te zetten om de voortgang van de aanbesteding nauwgezet te kunnen volgen. De monitoring en evaluatie van de beperking kunnen echter pas starten als de nieuwe situatie van kracht is aangezien pas dan effecten van de beperking kunnen worden waargenomen. In de periode tussen de besluitvorming en de start van de nieuwe situatie zal de monitoring en evaluatie verder worden uitgewerkt. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de situatie in sectoren die van de beperking zijn uitgezonderd en wordt ook de vraag meegenomen in hoeverre daar alternatieve maatregelen nodig zijn.

Aangezien de regelgeving voorschrijft dat minimaal elke zeven jaar een nieuwe aanbesteding uitgevoerd zal moeten worden, zal het ministerie in overleg met Schiphol enkele evaluatiecriteria vaststellen die de komende zeven jaar worden gemonitord. Daarnaast is het voornemen om in aanloop naar de besluitvorming over een eventuele volgende aanbesteding een extern onderzoek uit te laten voeren. Op basis van de monitoring en de uitkomsten van het externe onderzoek zal dan besloten kunnen worden of de beperking in stand moet blijven of dat er aanpassingen nodig zijn.

## 10. Advies en consultatie

Van 15 september tot en met 15 oktober is het voorgenomen besluit aangeboden als internetconsultatie. Hierop zijn 20 unieke reacties binnengekomen. Naar aanleiding van deze reacties zijn de volgende wijzigingen aangebracht in het definitieve besluit:

- De beperking geldt uitsluitend voor de afhandeling van vluchten met passagiers die vallen onder de definitie van handelsverkeer<sup>4</sup>. Met de hantering van deze definitie wordt het toepassingsbereik van de beperking verkleind en geldt de beperking niet voor de afhandeling van vracht en vrachtvliegtuigen en ook niet voor de afhandeling van General Aviation. Hieronder wordt voor deze punten uiteengezet waarom hiervoor gekozen is.
- Door de hierboven genoemde aanpassing geldt de beperking niet voor de vrachtafhandeling (transport van vracht tussen loods en vliegtuig) en de platformafhandeling van vrachtvliegtuigen. Hiervoor is gekozen nadat vrachtpartijen in de consultatie hebben verzocht om een uitzondering te maken voor de vrachtafhandeling. Daarbij voeren deze partijen aan dat de afhandeling van vracht fundamenteel anders is dan de afhandeling van bagage en op een aparte locatie op Schiphol plaatsvindt. Bovendien hebben deze partijen aannemelijk gemaakt dat een beperking van hun werkzaamheden omvangrijke operationele problemen voor de afhandeling van vracht met zich mee zou kunnen brengen, onder meer door de introductie van extra overdrachtsmomenten. Dat de problematiek die ten grondslag ligt aan de beperking in het geheel niet speelt bij de afhandeling van vracht wordt niet gedeeld met de betrokken partijen. Daarom zullen andere mogelijkheden worden verkend en indien nodig ingezet om de arbeidsvoorwaarden en -situatie in de vrachtafhandeling te verbeteren.
- Door de beperking alleen toe te passen op de afhandeling van vluchten die vallen onder handelsverkeer wordt de afhandeling van General Aviation (waaronder privévluchten) ook niet geraakt door de beperking. In de consultatiefase kwam naar voren dat de beperking zonder aanpassingen ook gevolgen zou hebben voor de afhandeling van privévluchten, terwijl het op voorhand niet de bedoeling was om dit proces te raken. Aangezien de problemen uit de probleemstelling zich hier niet structureel voordoen is ingrijpen in dit proces dus niet nodig. Andere processen waarvan het op voorhand niet de bedoeling was om die te raken waren het busvervoer voor passagiers en het assisteren van vliegtuigen bij het parkeren (marshalling). Bij de uitvoering van deze taken doen zich net zoals bij de catering en de levering van brandstof en olie momenteel geen problemen voor. Daarom is voor deze processen expliciet vastgelegd dat de beperking daar niet geldt.
- Gezien het belang van een overgangperiode en het in de tijd opschuiven van de start van de aanbesteding is ervoor gekozen om het moment dat de beperking ingaat niet vast te leggen, maar te koppelen aan een aantal voorwaarden. Daarmee kan de startdatum van de beperking worden bepaald als de gunning definitief is. De beperking zal dan ingaan op de eerstvolgende startdatum van een IATA seizoen nadat er een overgangstermijn van ten minste zes maanden in acht is genomen. Deze aanpassing is minder rigide en geeft meer zekerheid op een redelijke overgangstermijn, ook in het geval er vertraging het proces wordt opgelopen.
- De wijze van consultatie van de selectiecriteria is uitgebreid, waardoor niet alleen gebruikers maar er ook met verleners van grondafhandelingsdiensten wordt overlegd voordat de selectiecriteria worden vastgesteld.
- Er is een toelichting toegevoegd over de overname van personeel.

De ILT is verzocht om te beoordelen of zij een Handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) noodzakelijk acht. De ILT heeft hierop laten weten een HUF-toets niet

<sup>4</sup> Zie de definitie van handelsverkeer in artikel 1.1, onder n, van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (Stb. 2002, 593).



noodzakelijk te vinden. De bevoegdheid van de ILT bij een eventuele overtreding van artikel 3 van dit besluit kan mogelijk op een later moment nog worden beoordeeld.

Gelijktijdig met het uitsturen van de stukken voor de internetconsultatie zijn de conceptstukken ook voorgelegd voor een regeldruktoets bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna ATR). In de nieuw toegevoegde paragraaf Regeldruk wordt hieronder op de adviezen van het college ingegaan.

## **11. Regeldruk**

Op 19 oktober 2023 heeft ATR haar advies uitgebracht. In het advies wordt het ministerie verzocht om inzichtelijker te maken hoe het doel van het voorstel behaald zal worden, om daarnaast inzichtelijk te maken hoe voorkomen wordt dat Schiphol de bedrijven te hoge nalevingskosten oplegt en tot slot om met behulp van scenario's of bandbreedtes de regeldruk voor de betrokken bedrijven in beeld te brengen.

### *Nut en noodzaak*

In het advies onderschrijft ATR al gedeeltelijk de doeltreffendheid van het voorstel door te stellen dat reeds is onderbouwd dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn en dat de concurrentiepositie van de afhandelingsbedrijven ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen zal verbeteren door een beperking. Vraagpunt daarbij is nog hoe bewerkstelligd zal worden dat hogere tarieven door afhandelingsbedrijven aangewend zullen worden voor betere betaling, veiligere arbeidsomstandigheden en vermindering van de personeelstekorten.

In de eerste plaats moet benoemd worden dat er bij een dergelijke ingreep in de markt altijd een bepaalde mate van onzekerheid bestaat over in hoeverre de marktpartijen reageren op de wijze die wordt beoogd. Deze onzekerheid zal nooit helemaal weggenomen kunnen worden. Om er toch zoveel mogelijk voor te zorgen dat marktpartijen de gewenste kwaliteitsslag maken, is vooral de aanbesteding die volgt op de beperking van belang.

De aanbesteding stelt Schiphol namelijk in staat om eisen te stellen aan afhandelingsbedrijven. Deze eisen bevatten naast een eis om aan de bestaande sector CAO te voldoen ook eisen op het vlak arbeidsomstandigheden. Bedrijven die actief willen worden of blijven op Schiphol zullen aan deze strenge minimumeisen moeten voldoen. Bovendien wordt in de aanbesteding ook gewerkt met gunningscriteria. Dit spoort partijen aan om extra inspanningen te leveren om hoger gewaardeerd te worden in de selectie en daarmee een grotere kans te maken op een licentie. Ook zal Schiphol na het doorlopen van de aanbesteding gaan controleren op de naleving van die eisen. Daarmee vormt het geheel aan bestaande maatregelen, strenge minimumeisen, selectie op kwaliteit en toezicht op naleving een stevige waarborg voor marktpartijen om de hogere prijzen die een beperking oplevert ook daadwerkelijk aan te wenden voor een verbetering van de situatie. Het stellen van eisen aan bedrijven zonder beperking is zoals in paragraaf 3.4 uitgelegd naar verwachting minder effectief.

### *Minder belastende alternatieven*

Het doel van het besluit tot beperking is om bij te dragen aan een oplossing van de problematiek en een verbetering van de kwaliteit, veiligheid, effectiviteit en efficiëntie in de grondafhandeling op Schiphol. Wanneer verlangd wordt van partijen dat deze aan hogere eisen voldoen, is het onvermijdbaar dat dit hogere kosten en meer regeldruk met zich meebrengt. In het proces zijn enkele waarborgen opgenomen om te voorkomen dat deze kosten onnodig hoog worden.

Zo worden de aanbestedingseisen nog aan betrokken partijen voorgelegd voordat ze worden vastgesteld en kunnen zij het aangeven wanneer de voorgestelde eisen bijvoorbeeld onredelijk of praktisch onuitvoerbaar zijn. Daarbij kunnen betrokken partijen op basis van die kennis en ervaring op meerdere luchthavens in de EU goed inschatten hoe de eisen zich verhouden tot de eisen op andere luchthavens.

### *Gevolgen regeldruk*

Hoewel het zonder vastgestelde nalevingseisen niet mogelijk om de regeldrukgevolgen nauwgezet in beeld te brengen, wordt hieronder met behulp van bandbreedtes toch een inschatting gegeven van de regeldruk van dit voorstel. Bij het bepalen van de regeldruk voor de betrokken bedrijven zijn drie groepen bedrijven te onderscheiden. Schiphol als exploitant en uitvoerder van de aanbesteding, grondafhandelingsbedrijven en luchtvaartmaatschappijen.

Voor Schiphol geldt dat het besluit om te beperken extra regeldruk met zich mee zal brengen vanwege de aanbesteding en het toezicht op de naleving op de aanbestedingseisen. Schiphol verwacht hiervoor structureel gemiddeld 2,5 tot 3,0 FTE (€ 5.552 tot € 7.803 bruto per maand) in te zetten. Omgerekend naar kosten komt dit neer op een bedrag tussen de € 184.869,20 en € 328.652,25 per jaar. Aangezien deze werkzaamheden samenvallen met die van het bestaande team rondom de License to Operate, zal volgens Schiphol het aantal FTE dat nodig is, lager uitvallen.



Voor het bepalen van de regeldruk voor grondafhandelingsbedrijven is aangenomen dat tussen de drie en tien bedrijven geïnteresseerd is in het bemachtigen van een licentie voor grondafhandeling op Schiphol. Voor de bedrijven die meedingen in de aanbesteding geldt dat de inschrijving voor de aanbesteding kosten met zich mee zal brengen voor onder meer de aanmelding en inschrijving van het tenderportaal, het beoordelen van de documenten, het aanleveren van bewijsstukken en het beheren van de inschrijving. De afhandelingsbedrijven die na de aanbesteding geselecteerd worden, moeten doorlopend aantonen dat zij aan de gestelde aanbestedingseisen voldoen. Daarvoor moeten de bedrijven gegevens bijhouden en verwerken en deze per maand of per kwartaal aan Schiphol rapporteren. Dit brengt doorlopende regeldrukkosten met zich mee.

Voor de afhandelingsbedrijven kan ook een kosteninschatting worden gemaakt voor zowel de aanbesteding als het aanleveren van de gegevens ten aanzien van de monitoring. Aangezien deze werkzaamheden minder omvangrijk zijn dan die voor Schiphol, zal worden gerekend met 1 FTE per bedrijf per jaar. Om daarbij niet een te lage inschatting te maken, wordt evenwel gerekend met het maximale bedrag voor de hoogste schaal uit de in maart 2024 geactualiseerde salarisschalen van de sector CAO zoals gepubliceerd in de Staatscourant.<sup>5</sup> De kosten voor deze FTE komen dan uit op (€ 5.040,46 bruto per maand) € 65.324,32 per jaar per bedrijf, waarbij het aantal bedrijven in een aanbestedingsjaar hoger is dan in de jaren tussen aanbestedingen in.

Voor luchtvaartmaatschappijen zal de beperking geen hogere regeldruk met zich meebrengen. Het onderhandelen over en afsluiten van contracten met afhandelingsbedrijven is voor de luchtvaartmaatschappijen immers een gebruikelijk onderdeel van de bedrijfsactiviteiten.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de te verwachten extra regeldruk per jaar indien de beperking wordt ingevoerd. Daarbij is voor de ondergrens van de bandbreedte uitgegaan van 2,5 FTE bij Schiphol tegen het laagste salaris dat Schiphol heeft opgegeven. Voor de afhandelingsbedrijven is bij de ondergrens uitgegaan van 1 maximaal ingeschaalde FTE per bedrijf voor een drietal bedrijven. Bij het scenario dat de bovengrens van de bandbreedte aangeeft is bij Schiphol uitgegaan van 3 FTE op het hoogste opgegeven salaris. In dit scenario is voor de afhandelingsbedrijven uitgegaan van een 1 maximaal ingeschaalde FTE per bedrijf voor tien bedrijven. In beide scenario's is geen sprake van een toevoeging van regeldruk voor de luchtvaartmaatschappijen, waardoor de kosten daar op nul zijn gezet.

Tabel 1: Inschatting toename regeldruk beperking

	Schiphol	Afhandelings-bedrijven	Luchtvaart-maatschappijen
Ondergrens bandbreedte	€ 188.726,89	€ 195.972,96	€ 0
Bovengrens bandbreedte	€ 318.333,17	€ 653.243,20	€ 0

Concluderend kan worden gesteld dat de toename in regeldruk beperkt is tot enkele bedrijven. Bovendien is de verwachting dat deze bedrijven ook zullen profiteren van de voordelen die het besluit oplevert. Vanuit het ministerie wordt de verzwaring van de regeldruk gezien als een logisch gevolg van de wens tot verbetering van de situatie en een acceptabel gevolg van de beperking.

## 12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het besluit tot beperking zal in werking treden na publicatie van het besluit in de Staatscourant. In artikel 4 is echter ook bepaald dat de beperking dat de beperking pas zal gaan gelden nadat de gunning van de opdrachten aan de afhandelingsbedrijven definitief is geworden en een overgangperiode van ten minste zes maanden in acht is genomen. Daarmee wordt voorkomen dat vertraging in de aanbestedingsprocedure ertoe zou kunnen leiden dat er onvoldoende tijd over is om een voor betrokken redelijke overgangstermijn te garanderen.

## B. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1

Voor de definitie van grondafhandelingsdiensten wordt net als in de Regeling verwezen naar de lijst van grondafhandelingsdiensten als opgenomen in Richtlijn 96/67/EG van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap.

<sup>5</sup> Stcrt. 2024, nr. 4286



Voor de definitie van "handelsverkeer met passagiers" wordt aangesloten bij de bestaande definitie van 'handelsverkeer' in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, zij het afgebakend tot handelsverkeer met passagiers. De reden hiervoor is dat het aantal afhandelaren voor vrachtluchten niet wordt beperkt.

## **Artikel 2**

Het eerste lid bevat de beperking van het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten in de categorieën bagageafhandeling en platformafhandeling. De beperking in de categorie platformafhandeling heeft geen betrekking op (i) het geleiden op de grond van vliegtuig bij aankomst en vertrek (ook wel bekend als 'marshalling'), (ii) het vervoer van passagiers tussen het vliegtuig en het luchthavengebouw en (iii) het vervoer, het inladen in en het uit laden uit het vliegtuig van voedsel en dranken.

Per categorie kunnen er niet meer dan drie verleners actief zijn. De beperking betreft alleen verleners die grondafhandelingsdiensten aan derden aanbieden. Gebruikers die zelfafhandelingsdiensten willen verrichten worden niet beperkt in aantal.

Het tweede lid bepaalt dat de exploitant van de luchthaven zowel de aanbesteding als de selectie verricht van de verleners van de grondafhandelingsdiensten in de beperkte categorieën grondafhandelingsdiensten. Dit is in overeenstemming met artikel 12, derde lid, onderdeel a van de Regeling. Bij de uitvoering van de aanbesteding en selectie neemt de exploitant de voorwaarden van artikel 12 van de Regeling in acht. De voorwaarden zien onder meer op de wijze van uitvoering van de aanbesteding en de betrokkenheid van de luchtvaartmaatschappijen bij de uiteindelijke selectie.

Het derde lid waarborgt dat de grondafhandelingsbedrijven en de luchtvaartmaatschappijen betrokken worden bij het vaststellen van de selectiecriteria.

Volgens het vierde lid dient de exploitant bij de vaststelling van de selectiecriteria ook de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid op de luchthaven mee te nemen.

Het vijfde lid waarborgt dat bij de selectie van de verleners wordt voldaan aan artikel 5, derde lid, van de Regeling. Dat artikel bepaalt kort gezegd dat indien wordt overgegaan tot beperking, iedere gebruiker uit ten minste twee grondafhandelingsbedrijven kan kiezen en tenminste een van deze niet afhankelijk is van de exploitant van het luchthaven of van een gebruiker die meer dan 25 procent van het passagiers- of vrachtvervoer voor zijn rekening neemt. Omdat de exploitant van luchthaven Schiphol zelf geen afhandelingsdiensten aanbiedt volstaat het hier om de beperkingen met betrekking tot de gebruikers op te nemen.

## **Artikel 3**

Artikel 3 regelt dat de krachtens artikel 2, eerste lid, beperkte afhandelingsdiensten uitsluitend mogen worden verricht door verleners van de grondafhandelingsdiensten die zijn geselecteerd overeenkomstig artikel 2, tweede lid.

## **Artikel 4**

Artikel 4 regelt de inwerkingtreding. Er geldt een overgangperiode van minimaal 6 kalendermaanden tussen de definitieve gunning van de opdrachten na de aanbesteding en de ingangsdatum van de beperking. De ingangsdatum van de beperking valt samen met de start van het IATA winter- of zomerseizoen.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,  
M.G.J. Harbers*