

WIJ WILLEM ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van [datum],  
nr. IENW/BSK-, 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:

*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;  
*luchthaven*: luchthaven Schiphol;  
*Regeling*: Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen.

#### **Artikel 2**

1. Het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven is beperkt tot drie in ieder van de volgende categorieën grondafhandelingsdiensten:
  - a. bagageafhandeling;
  - b. platformafhandeling, met uitzondering van het vervoer, het inladen in en het uit laden uit het vliegtuig van voedsel en dranken; en
  - c. 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.
2. De selectie van de verleners van de in het eerste lid genoemde categorieën grondafhandelingsdiensten geschiedt na aanbesteding door de exploitant van de luchthaven in overeenstemming met 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 het overlegorgaan van gebruikers en houdt bij de vaststelling in ieder geval rekening met de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid op de luchthaven.

4. 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. tenminste 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**

Dit besluit treedt in werking op [PM].

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

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark 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.

[Let op: alleen tegen het definitieve besluit kan een bezwaarschrift worden ingediend. Tijdens de consultatie is geen bezwaar mogelijk omdat er nog geen definitief besluit is genomen].

## **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 de bagagekelder. Om bij te dragen aan een verbetering van de situatie van de grondafhandeling op Schiphol besluit de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot een beperking van het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten op Schiphol in de categorieën bagageafhandeling, platformafhandeling 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. De beperking tot drie verleners per categorie is in dit voorstel uitgewerkt.

#### **3. Hoofdpijnen 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 Schiphol is in vergelijking met andere Europese luchthavens een relatief groot aantal grondafhandelingsbedrijven actief. In 2021 kwam het aantal 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 één van die luchthavens is. Het aanbieden van dienstverlening op Schiphol is voor grondafhandelaren 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 nodig 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 op de laagste prijs. Dit kan leiden tot minder aandacht voor onder meer kwaliteit van dienstverlening en beloning voor personeel. Door de lage lonen hebben de bedrijven in de huidige arbeidsmarkt ook extra 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 ook "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 een externe consultant om hiertoe een plan van aanpak op te stellen. Belanghebbende partijen zijn daarbij bevestigd en vervolgens geïnformeerd over de uitkomsten van het plan van aanpak. In Q2 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, post en vracht. 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). In Europa is in principe sprake van een vrije markt voor grondafhandeling. Op Schiphol is in vergelijking met andere Europese luchthavens een relatief groot aantal grondafhandelingsbedrijven actief. Door het grote aantal afhandelingsbedrijven 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 weinig winst te behalen. Tegelijkertijd bestaat er een hoge 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% in 2022),

blijven de personeelstekorten tot op heden 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 de zomer van 2023 relatief goed op de platformen van Schiphol, de oorzaken van de problemen in 2021 en 2022 zijn niet 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 jaarlijkse Staat van Schiphol dat de werkdruk bij het grondpersoneel er voor 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 zijn eisen en dwangsommen opgelegd om de te grote fysieke belasting van personeel. Hoewel grondafhandeling plaatsvindt op alle luchthavens in Nederland, speelt de hierboven geschetste problematiek alleen op Schiphol. Op Schiphol hebben echter alle grondafhandelingsbedrijven 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 andere organisaties zoals Schiphol, de grondafhandelingsbedrijven en de vakbond via overleg stimuleert om de arbeidsomstandigheden op Schiphol te verbeteren (via een sector CAO), regels af te spreken met bedrijven (via de zogeheten license to operate) en de veiligheid te verbeteren (onder meer door 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 ground service equipment zoals trappen door meerdere partijen gebruikt kunnen worden. Tegelijkertijd moet geconcludeerd worden dat bij de uitvoering van de genoemde maatregelen tegen verschillende barrières wordt aangelopen door de bestaande concurrentiedruk.

De sector CAO is door de inflatie van de tweede helft van 2022 achterhaald en daardoor niet meer toereikend om voldoende personeel aan te trekken. Afhandelingsbedrijven willen de loonafspraken verbeteren, maar niet alle luchtvaartmaatschappijen zijn bereid om daarvoor te betalen. De license to operate is op vrijwillige basis opgesteld in overeenstemming met de afhandelingsbedrijven en kan momenteel alleen aangescherpt worden als alle afhandelingsbedrijven daarmee instemmen. En ook de pilot equipment pooling kan niet verder worden uitgerold zonder medewerking van alle afhandelingsbedrijven.

### **3.3 Probleemaanpak**

In Europa is sprake van een vrije markt voor grondafhandeling. Dit 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>1</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. Het huidige beleid richt zich op het aansporen van marktpartijen tot het sluiten van overeenkomsten (zoals een sector CAO en license to operate) door vakbond en luchthaven. De reikwijdte van deze route is echter beperkt omdat altijd medewerking van de grondafhandelingsbedrijven (en indirect luchtvaartmaatschappijen) nodig is. Voor het creëren van ruimte voor loonsverhogingen moeten prijzen die grondafhandelingsbedrijven vragen voor hun diensten meestal verhogen. Omdat deze prijzen 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 de beoogde doelen te behalen. Een concrete bevoegdheid van de ILT om direct te handhaven in grondafhandeling ontbreekt vooralsnog. EASA regelgeving (eisen) voor grondafhandelaren is op dit moment in ontwikkeling (Ref. EASA NPA 2023-10x\_RMT.0728 – Ground Handling Requirements). Tot het van kracht worden van deze regelgeving 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 IenW vormen de bevoegdheden uit de Regeling de enige kansrijke aangrijpingspunten om de beoogde doelen te behalen.

De minister van IenW wil bijdragen aan de verbetering van de grondafhandelings situatie op Schiphol. Zoals in de probleembeschrijving 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 de regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen zelfafhandeling en reguliere grondafhandeling (ook wel "derdenafhandeling"). Bij zelfafhandeling gaat het om een bedrijf dat 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 platform en bagagekelder en dus relevant zijn voor deze beperking. Aangezien er geen problemen bekend zijn bij het in- en uitladen van catering en de brandstof- en olielevering, wordt daarvoor geen beperking voorgesteld.

De beleidsopties voor de minister van IenW om in te grijpen in de grondafhandelingsmarkt zijn beperkt tot de mogelijkheden die de Regeling biedt. 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 beperken. De regelgeving biedt daarbij ruimte om onderscheid te maken tussen verschillende categorieën diensten (bagageafhandeling, platformafhandeling, brandstof- en olielevering, en vracht- en

---

<sup>1</sup> [wetten.nl - Regeling - Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen - BWBR0009365 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen - BWBR0009365 (overheid.nl))

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 beleids optie voor de beperking van het aantal afhandelingsbedrijven op basis van artikel 3, tweede lid, en artikel 5, tweede lid, van de Regeling zorgt voor een ingreep van de minister in de markt voor grondafhandeling op Schiphol. De uiteindelijke aanbidders van de beperkte afhandelingsdiensten worden bepaald 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 de veiligheid op Schiphol. Daarnaast zouden er mogelijk 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 Service Equipment. Luchtvaartmaatschappijen worden als gebruikers van de luchthaven betrokken bij het vaststellen van de selectiecriteria.

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. Toepassing van artikel 15 (het verbieden van een specifieke afhandelaar) is niet aan de orde. Dit artikel biedt vooral een handhaving sinstrument voor de situatie waarin een afhandelaar structureel eerder vastgestelde maatregelen voor het goed functioneren van de luchthaven niet naleeft. Dergelijke maatregelen zijn echter niet vastgesteld.

### **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 zal worden. Zoals in de probleemstelling aangegeven, is op Schiphol sprake van een niet-efficiënt functionerende markt, wat 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.

Om op deze zaken een verbetering te bewerkstelligen is het van belang om de versturende prikkels uit de markt te halen door in te grijpen op het aantal bedrijven. Tegelijkertijd zullen instructies in de vorm van een taakomschrijving of technische specificaties niet bij kunnen dragen 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 op zichzelf 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 die louter als zelfafhandelaar actief zijn op Schiphol. Ook de onderzoekers van SEO, Universiteit Antwerpen en To70 concluderen dat het onwaarschijnlijk is dat een beperking leidt tot een hoger aantal zelfafhandelaren.

Gezien het voorgaande is de toepassing van 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 de nieuwe toetreders door het stellen van scherpe aanbestedingseisen. Daarbij is geen sprake van het uitsluiten van een specifieke partij, maar 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 in staat om meer schaal- en of scopevoordelen te behalen.

In het onderzoeksrapport dat is uitgevoerd door SEO, Universiteit van Antwerpen en To70 worden in een scenarioanalyse verschillende varianten van inzet van beleidsinstrumenten met elkaar vergeleken. Daarbij wordt rekening gehouden met aanscherping van de maatregelen wat leidt tot kleine verbeteringen van de situatie op arbeidsvoorwaarden (CAO), de eisen aan partijen (License to Operate) of de veiligheid (equipment pooling). Tegelijkertijd zien de onderzoekers ook de beperkingen van deze maatregelen en zijn de verbeteringen 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 50000 ton vracht kunnen verleners van grondafhandelingsdiensten in beginsel vrij grondafhandelingsdiensten verlenen. Dit uitgangspunt is neergelegd in de Europese Richtlijn 96/67/EG<sup>2</sup>, die in Nederland is geïmplementeerd in de Regeling Grondafhandeling Luchtvaartterreinen. De vrijheid om als Nederland zelf regels te stellen is derhalve beperkt tot de ruimte die de Richtlijn daarvoor biedt

De Regeling Grondafhandeling Luchtvaartterreinen geeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat 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 analyse 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

---

<sup>2</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).

verwachtingen in het scenario waarbij het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol beperkt zou zijn. Omdat het hier om aannames en verwachtingen van een toekomstige situatie gaan 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 via periodiek overleg met Schiphol betrokken blijven bij de aanbesteding. De vormgeving van de aanbesteding en met name de formulering van de selectiecriteria is namelijk doorslaggevend voor de effectiviteit van het besluit.

Uit het eerdergenoemde onderzoek 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.

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 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 voornemen is om voor de overgangperiode plannen uit te werken om eventueel (tijdelijk) baanverlies door deze transitie zoveel mogelijk te beperken.

## **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 indien zij geen 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 in overleg met de gebruikers de selectiecriteria vast te stellen op te stellen, deze vast te stellen na overleg met de gebruikers en te bepalen of de selectie plaatsvindt voor het volledige tijdvak van zeven jaar. Voor Schiphol zullen de uitvoeringslasten vooral volgen uit de opzet van de aanbesteding, de uitvoering van de selectie en de begeleiding van bedrijven in de overgangperiode. Er zijn verder geen overheidspartijen betrokken bij de uitvoering van de aanbesteding en de selectie van de bedrijven.

Er zijn naast de inzet van Schiphol ook uitvoeringslasten voor de bedrijven in de grondafhandeling. 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 die bedrijven zullen er uitvoeringslasten zijn voor het betreden van deze markt waarbij zij contracten zullen moeten onderhandelen, materieel moeten verkrijgen en personeel moeten aantrekken. Daarnaast zullen er bedrijven zijn die zich op andere werkzaamheden moeten richten of geheel van de afhandelingsmarkt op Schiphol verdwijnen. Tot slot kan het nog zijn dat één of meerdere bedrijven hun positie op Schiphol weet te behouden en daarbij mogelijk hun marktaandeel kan uitbreiden. Voor al deze aanpassingen wordt rekening gehouden met een overgangperiode na afloop van de aanbesteding van circa 10 maanden. Die periode van 10 maanden zou voldoende moeten zijn voor alle partijen om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie.

Een derde en laatste groep bedrijven betreffen de opdrachtgevers van de grondafhandelingsbedrijven, de luchtvaartmaatschappijen op Schiphol. Hoewel deze bedrijven na de selectie met een andere markt voor grondafhandeling te maken krijgen, is de verwachting dat de uitvoeringslasten voor deze bedrijven relatief laag zijn. Ook de luchtvaartmaatschappijen zullen nieuwe contractonderhandelingen moeten doorlopen met afhandelingsbedrijven, maar daarvoor kunnen ook zij de overgangperiode gebruiken.

## **7. Toezicht en handhaving**

In tegenstelling tot andere luchtvaartdomeinen is de veiligheid van grondafhandelaren nog niet rechtstreeks door EASA gereguleerd. Daar wordt momenteel wel aan gewerkt. 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. Ook de ILT heeft een rol, maar heeft concrete regelgeving op het vlak van grondafhandeling nodig om op te handhaven. 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 zal naar verwachting geen financiële gevolgen hebben voor overheidspartijen. Wel zal de beperking zoals hierboven al aangegeven mogelijk leiden tot hogere tarieven voor de afhandeling van vliegtuigen. Dit leidt tot hogere kosten voor luchtvaartmaatschappijen, die deze kosten mogelijk kunnen doorberekenen aan hun klanten, met in dat geval hogere ticketprijzen en vrachtprijzen tot gevolg. 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 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 daadwerkelijke monitoring en evaluatie van de effecten van de beperking kunnen echter pas na afronding van de aanbesteding worden waargenomen. Aangezien de regelgeving voorschrijft dat minimaal elke zeven jaar een nieuwe aanbesteding uitgevoerd zal moeten worden, zal het ministerie in overleg met Schiphol enkele kpi's vaststellen die de komende zeven jaar worden gemonitord. Daarnaast is het voornemen om in aanloop naar een nieuwe aanbesteding een extern onderzoek uit te laten voeren om input te verzamelen ten behoeve van de opzet van de volgende aanbesteding.

## **10. Advies en consultatie**

[PM] (Internetconsultatie)

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 noodzakelijk te vinden.

[PM] ATR

## **11. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

**PM** De inwerkingtreding van de beperking van het aantal afhandelaren is momenteel voorzien voor het winterseizoen 2025-2026. Dat betekent dat de voorgenomen inwerkingtredingsdatum op 26 oktober 2025 wordt gesteld. Deze datum kan worden uitgesteld indien inwerkingtreding op 26 oktober 2025 niet meer haalbaar is.

## **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.

### Artikel 2

Het eerste lid bevat de beperking van het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten in de categorieën bagageafhandeling, platformafhandeling en 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. De beperking in de categorie platformafhandeling heeft geen betrekking op 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 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 luchtvaartmaatschappijen betrokken worden bij het vaststellen van de selectiecriteria. Daarnaast dient de exploitant in de vaststelling van de selectiecriteria ook de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid op de luchthaven mee te nemen.

Het vierde 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 tenminste twee grondafhandelaren 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

[PM]

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers