

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De luchthaven Schiphol heeft de afgelopen jaren een sterke groei doorgemaakt en is een van de belangrijkste Europese (inter)continentale knooppunten van de burgerluchtvaart. Dit uitgebreide netwerk van luchtverbindingen is van groot belang voor de bereikbaarheid van Nederland, de werkgelegenheid en de vestiging van internationaal opererende bedrijven in ons land. Tegelijkertijd is de capaciteit op Schiphol inmiddels schaars.

Deze schaarse capaciteit wordt naast de grenzen op het gebied van veiligheid en de operationele afhandeling van verkeer ook ingegeven door de bindende milieubeperkingen van ten hoogste 500.000 vliegtuigbewegingen tot en met 2020. Op haar beurt zet deze schaarste druk op het netwerk van verbindingen van Schiphol: als er niet afdoende ruimte is voor zogenoemde "aanvoervluchten" (feederverkeer) kan het leeuwendeel van de intercontinentale vluchten (die voor een groot deel bestaan uit overstappende passagiers) niet winstgevend geëxploiteerd worden, waardoor het gevaar bestaat dat deze verbindingen vervolgens verdwijnen. Een dergelijke achteruitgang van de netwerkqualiteit zal negatieve gevolgen hebben voor het Nederlandse vestigingsklimaat en een open economie als de Nederlandse schade.

De schaarste legt dus grote druk op de verdere ontwikkeling van Schiphol. Daarom is een pakket aan maatregelen noodzakelijk om de schaarse capaciteit zo efficiënt mogelijk te kunnen benutten ten behoeve van de (inter)continentale knooppuntfunctie van Schiphol die geschraagd wordt door overstappende passagiers (transferverkeer). Dat gebeurt onder meer door middel van het zogenoemde selectiviteitsbeleid waarbij Lelystad Airport als 'overloopluchthaven' voor punt-tot-punt verkeer afkomstig van Schiphol fungeert. Hierdoor ontstaat op Schiphol ruimte voor het verkeer dat het meest bijdraagt aan het voor Nederland zo vitale (inter)continentale netwerk.

Deze nota van toelichting heeft betrekking op het besluit dat voorziet in een verkeersverdelingsregel tussen Schiphol en Lelystad Airport om invulling te geven aan het selectiviteitsbeleid.¹ Deze verkeersverdelingsregel houdt in dat:

1. de capaciteit op Lelystad Airport met prioriteit beschikbaar wordt gesteld voor niet-transferverkeer afkomstig van Schiphol; en
2. de hierdoor vrijkomende capaciteit op Schiphol, als gevolg van de regel, exclusief beschikbaar wordt gesteld voor transferverkeer.

¹ De verkeersverdelingsregel als een pijler onder het selectiviteitsbeleid staat o.a. genoemd in het Advies Selectiviteit Schiphol van de commissie-Van der Zee uit maart 2008. Dit advies vormt de basis voor het "Convenant behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol" dat in 2008 is ondertekend door de toenmalige ministers van Verkeer & Waterstaat en VROM en door de Schiphol Group.

2. Kader

Het accommoderen van het verkeer dat het (inter)continentale netwerk van verbindingen ten goede komt op Schiphol en het accommoderen van niet-mainportgebonden verkeer op Lelystad Airport is onder andere vastgelegd in het Aldersakkoord (2008)², de Luchtvaartnota (2009)³, de Actieagenda Schiphol (2016)⁴ en het Regeerakkoord (2017)⁵.

Begin oktober 2017 heeft de Tweede Kamer bovendien de regering per motie verzocht zich in te spannen voor (juridische) instrumenten om te voorkomen dat de capaciteit op Lelystad Airport beschikbaar komt voor bestemmingen en/of luchtvaartmaatschappijen die niet zijn verplaatst van Schiphol naar Lelystad Airport. Daarnaast is in het Regeerakkoord aangegeven dat het selectiviteitsbeleid beter moet, waarbij op Schiphol voorrang wordt gegeven aan vluchten die het (inter)continentale netwerk versterken.

3. Schiphol als mainport

Schiphol is een van de grootste hub luchthavens in de EU en voorziet niet alleen Nederland, maar ook Noord-West Europa van een sterk ontwikkeld (inter)continentaal verbindingennetwerk dat een pijler vormt voor de economie en connectiviteit van Nederland en de regio. Enkele statistieken kunnen dit illustreren.

Schiphol is rechtstreeks verbonden met 195 Europese steden en 39 Europese landen. In 2017 reisden 48,6 miljoen passagiers uit Europese steden naar / van Schiphol, waarvan 31% op Schiphol overstapten. Ruim 70% van alle passagiers op Schiphol komt uit Europa. Daarnaast reisden 19,7 miljoen passagiers uit niet-Europese bestemmingen naar / van Schiphol, bestaande uit ongeveer 60% transferpassagiers.

Deze cijfers illustreren het belang van Schiphol als hub. Schiphol vervult hiermee een grensoverschrijdende functie en is daarmee een belangrijke pijler voor de (inter)continentale bereikbaarheid van de EU.

De luchthaven Schiphol functioneert als een mainport en is belangrijk voor de nationale economie. De jaarlijks toegevoegde waarde van de mainportfunctie van Schiphol voor alleen Nederland is becijferd op ongeveer 9 miljard euro en het aantal banen dat direct of indirect gerelateerd is aan de luchthaven bedraagt 114.000.⁶ De mainport bestaat uit twee elementen. In de eerste plaats is dat de hubfunctie van de luchthaven en in de tweede plaats is dat het grootstedelijk gebied rondom Schiphol.

Hubfunctie

Het uitgebreide netwerk van intercontinentale bestemmingen kan uitsluitend worden bediend doordat Schiphol functioneert als een (inter)continentaal knooppunt ofwel een hub.

Het belangrijkste kenmerk daarvan is dat passagiers vanuit allerlei, veelal Europese, bestemmingen via Schiphol overstappen naar een intercontinentale bestemming en andersom. Beide functies, intercontinentale bestemmingen en het daarbij passende

² Aldersakkoord (Alderstafel, 2008)

³ Luchtvaartnota – concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie”, ministerie van Verkeer & Waterstaat en ministerie van VROM (april 2009)

⁴ Actieagenda Schiphol, ministerie van Infrastructuur & Milieu en ministerie van Economische Zaken (april 2016)

⁵ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017)

⁶ Direct en indirect achterwaarts; de voorwaartse effecten ofwel de bredere economische effecten zijn hierbij niet meegerekend. Economisch belang van de mainport Schiphol. Analyse van directe en indirecte economische relaties, Decisio (2015)

(Europese) netwerk van transfervluchten, vormen tezamen onlosmakelijk de (inter)continentale knooppuntfunctie op Schiphol.

Het grote belang van Europese hubs wordt ook door de Europese Commissie onderschreven. Voor de externe luchtvaartpolitiek van de EU beschouwt zij namelijk de aanwezigheid van enkele grote hubs op het grondgebied van de EU van grote economische en strategische betekenis,⁷ ook met het oog op de concurrentie van snel groeiende hubs als Istanbul en Dubai. Als gevolg van de verwachte Brexit neemt de relevantie van sterke hubs in de EU vermoedelijk alleen maar toe.

Grootstedelijk gebied

De luchthaven Schiphol ligt in een verstedelijkt gebied van nationale betekenis. In dit gebied is een grote omvang, diversiteit en kwaliteit van beschikbare voorzieningen ontstaan. Dit betekent ook een gunstig vestigingsklimaat en een zichzelf versterkend proces; meer bedrijvigheid versterkt namelijk de optredende schaalvoordelen en een vergroting van deze voordelen trekt weer meer bedrijvigheid aan.

Deze twee elementen van de mainport Schiphol – de hubfunctie en het grootstedelijk gebied - zijn met elkaar verweven. De vraag naar luchtverbindingen wordt mede bepaald door de omvang van de bedrijvigheid en bevolking in het gebied rondom Schiphol. Tegelijkertijd is ook in de Actieagenda Schiphol (2016) verwoord dat de luchthaven zelf zorgt voor een aantrekkelijke omgeving voor bedrijven om zich te vestigen. Het kantoren- en zakendistrict 'Zuidas' in Amsterdam als internationale toplocatie zou zonder een sterke internationale luchthaven ondenkbaar zijn. Het veilingcluster rond Aalsmeer en de weg- en waterverbindingen met het achterland van Europa zijn andere voorbeelden van bedrijvigheid met een sterke verbondenheid met Schiphol. Schiphol, het hub-netwerk en de metropoolregio Amsterdam zijn door en met elkaar uitgegroeid tot de Mainport Schiphol. Samen zorgen zij voor een (inter)continentaal knooppunt van stromen mensen, goederen, geld, informatie, kennis en cultuur die van groot belang zijn voor de open Nederlandse en Europese economie en maatschappij.

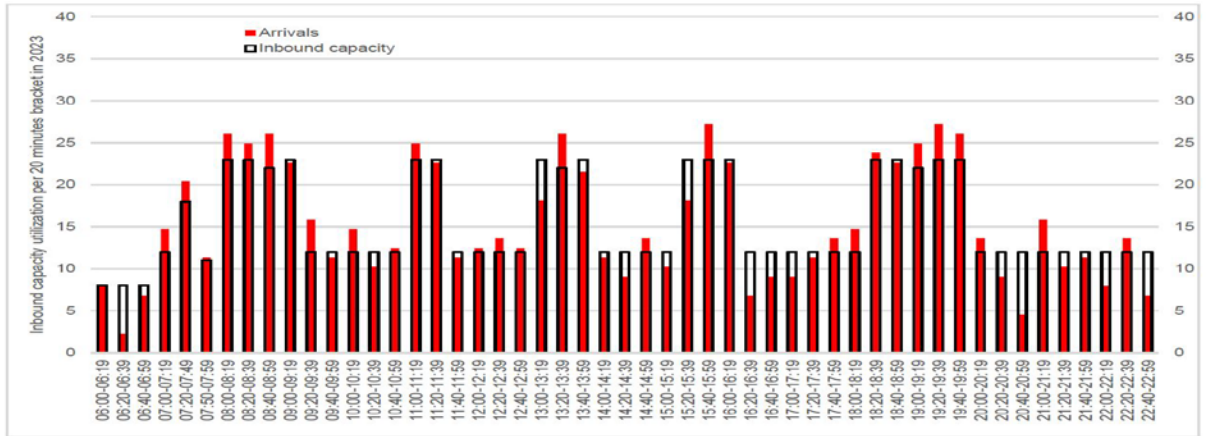
4. Ontwikkeling en schaarste

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van Schiphol is dat deze in balans is met de omgeving.⁸ Tot en met 2020 is er ruimte voor ten hoogste 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

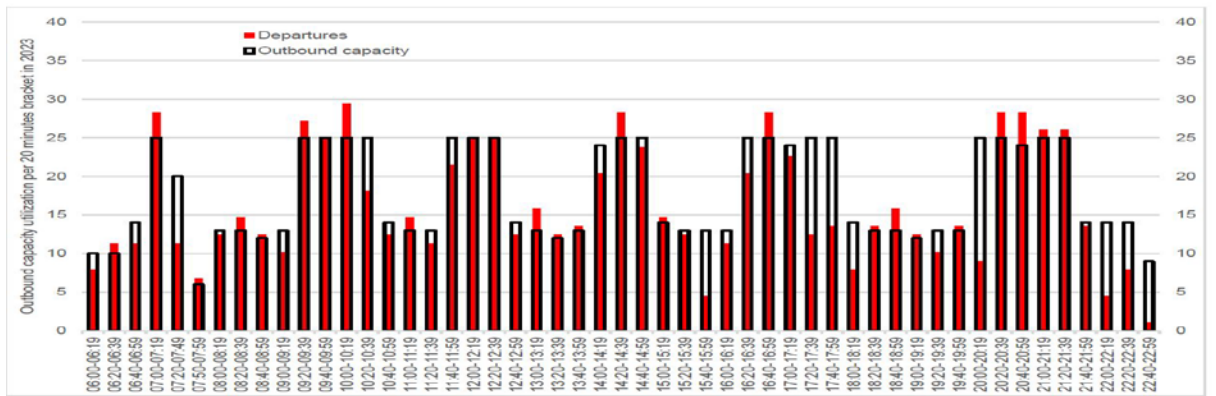
Tegelijkertijd is de vraag naar vliegtuigbewegingen op Schiphol groot. In het jaar 2015 waren er 451.000 vliegtuigbewegingen, in het jaar 2016 groeide dit tot 479.000, in 2017 werden 497.000 bewegingen gerealiseerd en in 2018 is de grens van 500.000 bereikt. Al langere tijd overstijgt de vraag het aanbod op de drukste momenten van de dag en dit surplus aan vraag legt een grote druk op de beschikbare capaciteit. Figuren 1 en 2 illustreren de verwachte schaarste op Schiphol in 2023. Figuren 3 en 4 illustreren de verwachte schaarste in 2030.

⁷ 'The EU's External Aviation Policy - Addressing Future Challenges' COM (2012) 556 final van 27.09.2012.

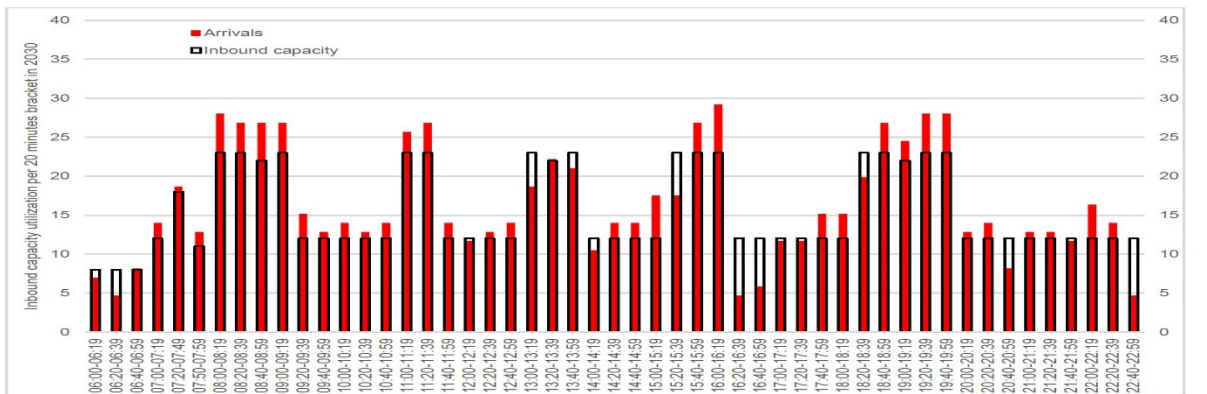
⁸ Aldersakkoord (2008)



Figuur 1 Aankomsten versus inkomende capaciteit in 2023 ⁹



Figuur 2 Vertrekken versus uitgaande capaciteit in 2023 ¹⁰

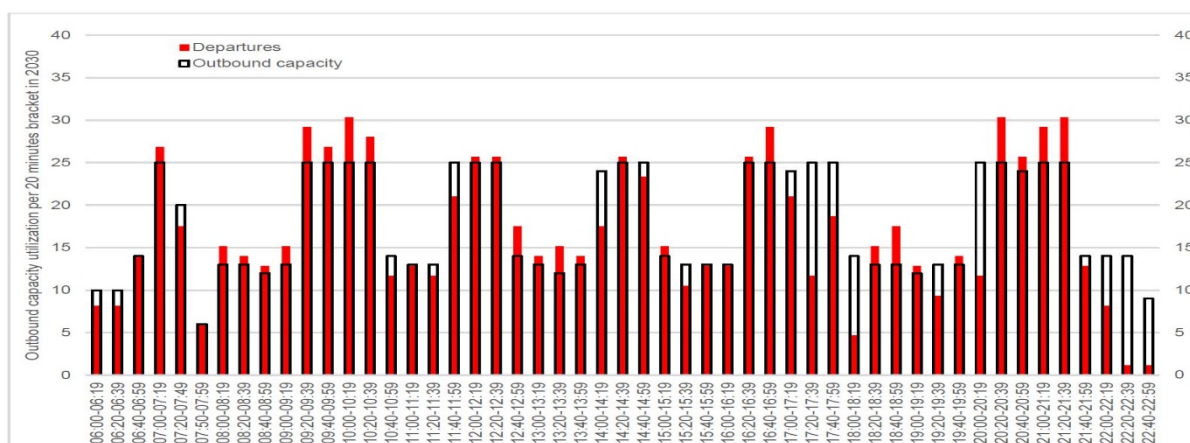


Figuur 3 Aankomsten versus inkomende capaciteit in 2030 ¹¹

⁹ Capacity demand at Schiphol Airport 2023, SEO/To70 (2018)

¹⁰ Capacity demand at Schiphol Airport 2023, SEO/To70 (2018)

¹¹ Capacity demand at Schiphol Airport 2030, SEO/To70 (2018)



Figuur 4 Vertrekken versus uitgaande capaciteit in 2030¹²

Gezien de verwachte verkeersontwikkeling zal na 2020 de schaarste op Schiphol alleen maar verder toenemen. Deze beperking wordt zoals aangegeven niet alleen ingegeven door milieueisen, maar ook door de grenzen aan veiligheid en de operationele afhandelcapaciteit van verkeersstromen op de grond en in de lucht.

Het ontwerp van de luchthaven en het systeem voor de afhandeling van het vliegverkeer zijn complex. De inzet van banen is daarbij gereguleerd door een systeem van preferentieel baangebruik. Vooral door wind, maar ook door wolken en beperkingen in het zicht, is het afhankelijk van de omstandigheden nodig om steeds andere baancombinaties te gebruiken. Door de groei in het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol wordt het steeds moeilijker om onder alle omstandigheden het verkeer af te handelen, 'soepel' te kunnen wisselen tussen baancombinaties en resteert er minder ruimte voor het mitigeren van verstoringen.

Schaarste op Schiphol wordt tevens gedreven door de ambitie van de regering om, mede in het kader van het Klimaatakkoord van Parijs, het vliegverkeer te verduurzamen. Deze inzet zal er in de praktijk waarschijnlijk toe leiden dat een eventuele extra capaciteit in de toekomst op Schiphol minder zal zijn dan de daadwerkelijke behoefte om de gehele marktvrage naar vliegverkeer te kunnen accommoderen. Ook binnen deze context is het wenselijk dat het vliegverkeer op Schiphol zich selectief ontwikkelt waarbij beschikbare capaciteit zoveel als mogelijk wordt gebruikt voor het verkeer dat het meeste bijdraagt aan de huboperatie op Schiphol om zo de mondiale connectiviteit van Nederland en de EU te waarborgen. Deze combinatie van beperkende factoren legt hiermee een grote druk op het behoud en de ontwikkeling van de (inter)continentale knooppuntfunctie van Schiphol.

5. Kwetsbaarheid hubfunctie Schiphol

Een (Europees) verbindingennetwerk op Schiphol om de (inter)continentale bestemmingen te voeden, is essentieel om deze sterke EU-hub te behouden en verder te ontwikkelen. Het behouden en versterken van de hubfunctie van Schiphol is hiermee een essentieel te borgen publiek belang.¹³

Deze borging is van belang gegeven de kwetsbaarheid van de hub voor afkalving van het (inter)continentale verbindingennetwerk. De kwetsbaarheid komt meer specifiek tot uitdrukking in:

¹² Capacity demand at Schiphol Airport 2030, SEO/To70 (2018)

¹³ Actieagenda Schiphol (2016)

- a. de kleine Nederlandse thuismarkt voor deze deelmarkt (d.w.z. intercontinentaal- en transferverkeer) van de luchtvaart;
- b. de afhankelijkheid van deze deelmarkt van de fysieke en logistieke infrastructuur van Schiphol waarvoor geen alternatief in Nederland bestaat en;
- c. het zeer beperkte herstelvermogen van deze deelmarkt: daar waar de hubfunctie van een luchthaven is weggefallen, blijft de negatieve impact hiervan op de stoelcapaciteit en frequentieniveaus vanaf de betreffende luchthaven jaren na-ijlen.

Ad a. Kleine thuismarkt

De noodzaak van een (Europees) verbindingennetwerk is specifiek voor Schiphol van extra groot belang in verband met de kleine thuismarkt. Beide functies, intercontinentale bestemmingen en het daarbij passende (Europese) netwerk van overstappende passagiers (*transferverkeer*), vormen tezamen de (inter)continentale knooppuntfunctie op Schiphol. Indien er niet afdoende ruimte is voor het zogenoemde transferverkeer kan het leeuwendeel van de intercontinentale vluchten (die voor een groot deel bestaan uit overstappende passagiers) niet winstgevend geëxploiteerd worden, waardoor het gevaar bestaat dat deze verbindingen verdwijnen.

Ad b. Specifieke infrastructuur

Luchtvaartmaatschappijen die intercontinentale bestemmingen - of het hiermee samenhangende transferverkeer – bedienen, zijn gebonden aan specifieke luchthaveninfrastructuur – zowel fysiek (baanlengte) als logistiek (bijvoorbeeld de terminal en het bagage afhandelingsysteem) - die in Nederland alleen op Schiphol kan worden aangeboden. Intercontinentaal en transferverkeer zijn hierdoor gebonden aan Schiphol zonder redelijk alternatief op een andere Nederlandse luchthaven. Voor het overige verkeer geldt deze gebondenheid niet of veel minder sterk, waardoor ook bij een gerichte keuze voor spreiding van luchtverkeer het transferverkeer op Schiphol zal dienen te blijven.

Ad c. Beperkt herstelvermogen

Door de schaarste op Schiphol en de beperkte mogelijkheden voor groei op de luchthaven – ingegeven door zowel fysieke als maatschappelijke begrenzingen – staat er druk op het behoud en de verdere ontwikkeling van het netwerk van verbindingen. Onderzoeksresultaten van SEO (2015) geven weer dat indien de hub-operatie van Schiphol zou komen te vervallen een groot deel van het verbindingennetwerk zal verdwijnen.¹⁴ Het verdwijnen van de hub-operatie op andere luchthavens is in het verleden niet denkbeeldig gebleken.¹⁵ Uit onderzoek met een wereldwijde analyse van luchthavens waar ‘de-hubbing’ heeft plaatsgevonden blijkt dat 5 jaar na het wegvallen van de hubfunctie de stoelcapaciteit vanaf deze luchthavens gemiddeld nog altijd 20% beneden het niveau van vóór de-hubbing ligt.¹⁶ De hubfunctie van Schiphol is derhalve geen vanzelfsprekendheid. Schiphol is een van de belangrijkste hubs van Europa; druk op de ontwikkeling van de huboperatie kan, gezien het extensieve wereldwijde netwerk van bestemmingen vanaf Schiphol, daardoor niet alleen de mondiale connectiviteit van Nederland negatief beïnvloeden, maar van de Europese Unie als geheel.

6. Pakket aan maatregelen

Politiek en maatschappelijk draagvlak en de technische mogelijkheid van groeiruinimte – van circa 440.000 naar 500.000 – is in het afgelopen decennium tot stand gekomen als

¹⁴ Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol. SEO-report 2015-22, SEO (2015)

¹⁵ Capacity demand at Schiphol Airport in 2023 (SEO, 2018)

¹⁶ Economisch belang van de hub-functie van Schiphol. SEO-report 2015-22, SEO (2015)

onderdeel van een totaalpakket aan maatregelen dat beschouwd kan worden als de invulling van de 'balanced approach' zoals bedoeld in EU verordening 598/2014. Dit betekent dat er vorm en inhoud gegeven wordt aan de verdere ontwikkeling van Schiphol, waarbij een balans bestaat tussen groei van de sector en leefbaarheid en veiligheid in de omgeving. Deze maatregelen vinden hun oorsprong in het Aldersakkoord uit 2008 en zijn herbevestigd in de Luchtvaartnota (2009), Actieagenda Schiphol (2016) en het Regeerakkoord (2017). De maatregelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en dienen in onderlinge samenhang te worden uitgevoerd. Dit pakket aan maatregelen is overeengekomen tussen de betrokken partijen bestaande uit vertegenwoordigers namens de bewoners, de sector, koepelorganisaties en overheden.

Reeds geïmplementeerde maatregelen bestaan onder meer uit een nieuw normen- en handhavingssysteem dat minder complex en meer inzichtelijk is en dat bescherming biedt aan de bewoners in de omgeving van Schiphol. Er wordt ook gewerkt met een operationeel concept dat als kenmerk een strikt geluidspreferentieel baangebruik heeft. Bovendien zijn er omgevingsvriendelijkere vliegprocedures en vaste vliegroutes geïmplementeerd. Verder zijn grote investeringen gedaan in hinderbeperking en versterking van de leefbaarheid in de omgeving van Schiphol. Tot slot is ten behoeve van de versterking van de netwerkqualiteit van de luchthaven Schiphol extra regionale capaciteit gecreëerd voor Lelystad Airport (45.000 vliegtuigbewegingen) en voor Eindhoven Airport (extra capaciteit van 25.000 vliegtuigbewegingen).

Aangezien de grens van 500.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol in 2018 is bereikt, is het noodzakelijk het geïdentificeerde pakket aan maatregelen – gebaseerd op het Aldersakkoord uit 2008 - verder te implementeren en door te ontwikkelen. Dit wordt langs een aantal lijnen vormgegeven, te weten:

- a. Langetermijnvisie luchtvaart (Luchtvaartnota 2020-2050).
- b. Veiligheidsmaatregelen (o.a. implementatie van aanbevelingen van de OVV).
- c. Luchtruimmaatregelen (o.a. luchtruimherziening).
- d. Operationele maatregelen (o.a. efficiënter gebruik van start- en landingsbanen).
- e. Hinderbeperkende maatregelen (o.a. door geluidswinst voor de helft te doen toekomen aan de omgeving).
- f. Duurzaamheidsmaatregelen (o.a. via tarieven, heffingen en subsidies).
- g. Selectiviteitsmaatregelen (o.a. via een verkeersverdelingsregel).

De regering zal, in samenhang met bovengenoemde maatregelen, een besluit nemen over de ontwikkeling van Schiphol na 2020.

Een tijdige en adequate uitvoering van de maatregelen ten aanzien van veiligheid, capaciteit en milieu is daarbij een randvoorwaarde. Alle relevante stakeholders worden hierbij betrokken, via de ORS en separate participatie- en consultatietrajecten. Het is duidelijk dat de opgaven waarvoor de sector zich gesteld ziet groot zijn en dat van het zonder meer accommoderen van de marktvrage naar luchtvaart op Schiphol geen sprake kan zijn. Daarom is een selectieve ontwikkeling van Schiphol cruciaal.

7. Selectiviteitsbeleid

De luchtvaart kent onderscheiden deelmarkten. Elk van die deelmarkten heeft zijn eigen operationele randvoorwaarden en faciliteiten om te kunnen functioneren. Vanwege de fysieke vereisten (zoals baanlengte) en logistieke vereisten (overstapmogelijkheid, maar ook bagagesysteem) kan het intercontinentale verkeer – met het daarbij behorende transferverkeer – in Nederland alleen afgewikkeld worden op Schiphol.

Deze voor de Nederlandse en Europese economie cruciale deelmarkt staat als gevolg van schaarste op Schiphol onder druk. De enige mogelijkheid om aan de verschillende deelmarkten capaciteitsruimte te bieden is om – in lijn met het externe luchtvaartbeleid van de EU - de bestaande schaarse capaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten en extra capaciteit elders te creëren ten behoeve van een selectieve verdeling van verkeer. Dit wordt ook wel het selectiviteitsbeleid genoemd. Daarom is er voor het verkeer dat niet per se gebonden is aan de randvoorwaarden en faciliteiten van Schiphol – hierbij valt te denken aan het verkeer dat uitgevoerd wordt met vliegtuigen met één gangpad (zogenaamde narrow body vliegtuigen) en zonder transferpassagiers – de voorbije jaren extra regionale capaciteit gecreëerd.

Onlosmakelijk onderdeel van de afspraken die in 2008 zijn gemaakt over de ontwikkeling van Schiphol is de afspraak dat Lelystad Airport wordt ontwikkeld als overloopluchthaven met een maximale capaciteit van 45.000 vliegtuigbewegingen. Hierbij wordt in de eerst drie jaar een ingroei-pad gehanteerd. Bij opening van Lelystad Airport in 2020 zal de luchthaven maximaal 4000 starts en landingen accommoderen; daarna volgt een ingroei-pad van 3.000 slots in 2021 en 3.000 slots in 2022 zodat in 2022 een totaal van 10.000 vliegtuigbewegingen op Lelystad Airport kunnen plaatsvinden. Op de langere termijn is doorgroei mogelijk tot de bovengenoemde maximale capaciteit van 45.000. Lelystad Airport zal open zijn tussen 06:00 en 23:00 uur lokale tijd, met een extensieregeling tot 24:00 uur. Er is op deze luchthaven geen infrastructuur voor de afhandeling van vrachtluchten. Lelystad Airport zal ook geen zogenaamde 'widebody' vliegtuigen kunnen accommoderen, noch zullen vluchten vanuit bestemmingen waarvoor een 100% drugscontrole geldt op de luchthaven opereren. Ook is een additionele capaciteit van 25.000 vliegtuigbewegingen voor Eindhoven Airport afgesproken. Deze capaciteit is op Eindhoven Airport inmiddels bijna volledig in gebruik genomen. Op de luchthavens Maastricht Aachen Airport en Groningen Eelde Airport is nog enige ruimte beschikbaar voor het accommoderen van marktvrage naar groot handelsverkeer. Over de vraag of en zo ja onder welke voorwaarden na 2020 aanvullende capaciteit voor groot handelsverkeer op de luchthavens Eindhoven Airport en Rotterdam The Hague Airport beschikbaar komt, zal worden besloten in het kader van de Luchtvaartnota 2020-2050.

Het stimuleringsbeleid van de Schiphol Group dient er voor te zorgen dat passagiersvluchten met punt-tot-punt-bestemmingen afkomstig van Schiphol gebruik gaan maken van de regionale luchthavens door middel van een aantrekkelijk productaanbod en goede voorzieningen en faciliteiten. Los van het feit dat Eindhoven Airport niet aan de juridische vereisten (bediening van dezelfde agglomeratie en bereikbaarheid binnen een bepaald tijdsbestek) kan voldoen om met Schiphol een verkeersverdelingssysteem te vormen (waarmee alleen Lelystad Airport een alternatief is als overloopluchthaven van Schiphol), is de afgelopen vijf jaar gebleken dat het stimuleringsbeleid van de Schiphol Group onvoldoende effectief is gebleken om niet-transferverkeer van Schiphol te verplaatsen naar Eindhoven. De extra capaciteit op Eindhoven Airport is grotendeels in gebruik genomen voor vluchten die niet zijn overgeplaatst vanaf Schiphol. Dit is enerzijds het gevolg van de grote marktvrage naar vliegverkeer waardoor extra capaciteit op Eindhoven Airport snel is geabsorbeerd door luchtvaartmaatschappijen om extra vluchten uit te voeren en anderzijds doordat marktpartijen onvoldoende prikkel hebben gevoeld om hun waardevolle historische slots op Schiphol uit eigen beweging terug te geven aan de slotcoördinator. Er was daarbij ook onvoldoende prikkel om zuinig te zijn met de capaciteit op Schiphol en om deze in te zetten voor transferverkeer omdat er destijds volop groei-ruimte op Schiphol was. Voor Lelystad Airport geldt dat de luchthaven expliciet wordt ontwikkeld om Schiphol te

ontlasten van passagiersverkeer dat niet strikt gebonden is aan laatstgenoemde luchthaven.

8. Verkeersverdelingsregel

Tegen bovengeschetste achtergrond is de inzet van een verkeersverdelingsregel tussen Schiphol en Lelystad Airport van belang om te waarborgen dat Lelystad Airport daadwerkelijk wordt benut als overloopluchthaven van Schiphol. Dat is immers de reden dat Lelystad Airport wordt omgebouwd tot luchthaven voor groot handelsverkeer. De verkeersverdelingsregel is een van de instrumenten van het totaalpakket aan maatregelen om effectief invulling te kunnen geven aan het selectiviteitsbeleid. Een verkeersverdelingsregel beoogt in zijn algemeenheid vliegverkeer te verdelen tussen twee of meer vliegvelden die dezelfde agglomeratie bedienen. Voor het specifieke geval van verdeling van vluchten tussen Schiphol en Lelystad Airport bestaat deze regel uit de volgende twee elementen:

1. de capaciteit op Lelystad Airport wordt tot 25.000 slots met prioriteit beschikbaar gesteld voor verkeer afkomstig van Schiphol. Na drie jaar zal een evaluatie van de werking van de verkeersverdelingsregel plaatsvinden. Op basis hiervan en na akkoord van de Europese Commissie zullen ook de slots tussen 10.000 en 25.000 op Lelystad Airport met prioriteit beschikbaar komen voor verkeer dat afkomstig is van Schiphol tot 25.000 slots;
2. de vrijgekomen capaciteit op Schiphol, als gevolg van de regel, wordt exclusief beschikbaar gesteld voor transferverkeer, dat nader gedefinieerd wordt in een ministeriële regeling.

Hiermee draagt de verkeersverdelingsregel bij aan de specialisatie van de beide luchthavens in het accommoderen van deelmarkten.

Lelystad Airport fungeert derhalve als 'overloopluchthaven' van Schiphol en accommodeert punt-tot-punt-verkeer – dat het minst met Schiphol is verweven en de hubfunctie niet ondersteunt - afkomstig van Schiphol, zodat op Schiphol ruimte ontstaat voor het verkeer dat het meest bijdraagt aan de (inter)continentale connectiviteit.

Na intensief overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Europese Commissie is een verkeersverdelingsregel opgesteld met de volgende onderdelen:

- De verkeersverdelingsregel gaat uit van Lelystad Airport als overloopluchthaven van Schiphol, maar dwingt luchtvaartmaatschappijen niet om van Schiphol te vertrekken. Hiermee laat de verkeersverdelingsregel ruimte voor een eigen afweging van luchtvaartmaatschappijen.
- Vanaf de opening voor groot handelsverkeer zal Lelystad Airport worden aangemerkt als een slotgecoördineerde luchthaven, waarmee de Europese slotverordening¹⁷ zal gelden.
- De capaciteit op Lelystad Airport wordt tot 25.000 slots met prioriteit beschikbaar gesteld voor verkeer afkomstig van Schiphol. Na drie jaar zal een evaluatie van de werking van de verkeersverdelingsregel plaatsvinden. Op basis hiervan en na akkoord van de Europese Commissie zullen ook de slots tussen 10.000 en 25.000 op Lelystad Airport met prioriteit beschikbaar komen voor verkeer dat afkomstig is van Schiphol tot 25.000 slots;

¹⁷ Verordening (EEG) Nr. 95/93.

- Een evaluatie van de werking van de verkeersverdelingsregel zal binnen drie jaar na inwerkingtreding plaatsvinden. Deze evaluatie dient aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie te rapporteren over de effectiviteit, impact en proportionaliteit van de verkeersverdelingsregel in de praktijk. Het rapport zal tevens de resultaten van een consultatie over eerdergenoemde onderdelen bevatten. Hierbij zal speciale aandacht uitgaan naar de beschikbare marktcapaciteit en de mogelijkheid voor nieuwe toetreders om de Nederlandse luchtvaartmarkt te betreden en Lelystad Airport en Schiphol in het bijzonder.
- Zonder afbreuk te doen aan de slotverordening zal een luchtvaartmaatschappij prioriteit krijgen om slots op Lelystad Airport te gebruiken voor zover de betreffende luchtvaartmaatschappij historische slots op Schiphol heeft overgedragen aan een andere maatschappij of aan de slot coördinator of als de betreffende luchtvaartmaatschappij voortaan historische slots op Schiphol gebruikt voor transfervluchten.
- Voor Lelystad Airport zal geen bestemmingslijst worden gehanteerd.

Het is van belang om te benadrukken dat de verkeersverdelingsregel luchtvaartmaatschappijen niet dwingt om vluchten te verplaatsen vanaf Schiphol. De verkeersverdelingsregel creëert de juridische randvoorwaarden, maar het is aan de markt om hier invulling aan te geven door middel van stimuleringsbeleid. Vrijwilligheid en marktconformiteit blijven hiermee zoveel als mogelijk gehandhaafd.

Wat betreft nieuwe toetreders tot Lelystad Airport werkt het voorrangsprincipe in de verkeersverdelingsregel aanvullend op de bepalingen in de slotverordening en vervangt deze niet noch gaat het er tegenin. Aanvullend op de regels uit de slotverordening zal bij de toekenning van slots, ook in het geval van nieuwe toetreders, prioriteit worden gegeven aan een luchtvaartmaatschappij die historische slots op luchthaven Schiphol overdraagt of voortaan gebruikt voor transfervluchten. De voorrangsregel respecteert hiermee de elementen van de slotverordening.

Indien de verkeersverdelingsregel niet wordt ingezet om capaciteit te creëren voor transferverkeer op Schiphol bestaat het risico dat de ontwikkeling van deze belangrijke deelmarkt stopt en dat daarmee aan internationaal concurrerend vermogen wordt ingeboet. Dit zou haaks staan op de doelstellingen van het nationale en Europese luchtvaartbeleid. De enige manier om op een proportionele wijze ruimte voor deze deelmarkt te scheppen, is het op een non-discriminatoire wijze bestemmen van de schaarse capaciteit van Schiphol voor aanbieders van vervoer binnen het (inter)continentale verbindingennetwerk. Dit zal gebeuren in combinatie met mitigatie van de nadelen voor het verkeer dat ruimte moet maken door voor dit laatstgenoemde verkeer ruimte te scheppen op de regionale velden, aangezien dit type verkeer – in tegenstelling tot het transferverkeer – fysiek en logistiek ook vanaf deze vliegvelden kan opereren.

9. Noodzaak tot overheidsingrijpen

De exploitant van luchthaven Lelystad Airport heeft, gelet op het in beginsel openbare karakter van een luchthaven, onvoldoende mogelijkheden om Lelystad Airport structureel met prioriteit beschikbaar te stellen voor verkeer dat afkomstig is van Schiphol om zo het karakter van Lelystad Airport als overloopluchthaven te waarborgen. Tegelijk kan de exploitant vrijkomende ruimte op Schiphol als gevolg van verplaatste vluchten niet reserveren voor transferverkeer. Met de inzet van een verkeersverdelingsregel kan deze laatste doelstelling worden verwezenlijkt.

De inzet is dat de verkeersverdelingsregel een zo marktconform mogelijk karakter krijgt. De capaciteit op Lelystad Airport en de vrijgekomen capaciteit op Schiphol worden gereguleerd met een publiekrechtelijke regeling en tegelijkertijd krijgen marktpartijen binnen het kader van de verkeersverdelingsregel de ruimte om hier naar eigen inzicht verder invulling aan te geven. De eventuele beweging van luchtvaartmaatschappijen van Schiphol naar Lelystad Airport is een vrijwillige en moet vanuit de markt zelf komen. De Schiphol Group is hierbij verantwoordelijk voor het implementeren van de juiste prikkels om maatschappijen te stimuleren deze vrijwillige stap te maken.

10. Verhouding tot Europees recht

Het uitgangspunt van het Europese recht is vrije toegang tot de markt. Dat wil zeggen dat luchtvaartmaatschappijen in beginsel zelf moeten kunnen kiezen op welke luchthaven ze hun diensten aanbieden. Dit beginsel is ook tot uitdrukking gebracht in verordening nr. 1008/2008 (hierna: de verordening).

De verordening biedt echter eveneens ruimte voor lidstaten om de verdeling van luchtverkeer tussen luchthavens te regelen. Daarbij staat het een lidstaat vrij om een actief luchthavenbeleid te voeren, waarbij rekening mag worden gehouden met een grote verscheidenheid aan factoren die volgens de bevoegde autoriteiten prioriteit verdienen. Het versterken van de (inter)continentale knooppuntfunctie van Schiphol is een gerechtvaardigde doelstelling.

Desalniettemin moet de verkeersverdelingsregel voldoen aan de vereisten zoals die in de verordening zijn neergelegd. In het navolgende worden deze vereisten afzonderlijk besproken.

Raadpleging

Het ontwerp van de eerste versie van de verkeersverdelingsregel is openbaar gemaakt door middel van een internetconsultatie in de periode van 8 november 2017 tot en met 6 december 2017, gevolgd door een nieuwe internetconsultatie van de huidige versie van de verkeersverdelingsregel tussen 17 januari en 7 februari 2019. Alle belanghebbende partijen zijn hierop geattendeerd en hun is gevraagd om op deze openbare consultatie te reageren. Het was mogelijk voor belanghebbenden om hun reactie openbaar of besloten in te dienen. Zowel luchtvaartmaatschappijen als luchthavens hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Consultatie november-december 2017

De voornaamste zorgen met betrekking tot de verkeersverdelingsregel die uit de consultatie eind 2017 naar voren zijn gekomen betreffen: 1) de proportionaliteit van de verkeersverdelingsregel in relatie tot de beperkte capaciteit op Lelystad Airport waardoor de commerciële kansen van luchtvaartmaatschappijen te veel zouden worden beperkt 2) het mogelijk discriminatoire effect van de verkeersverdelingsregel ten aanzien van het type verkeer en de identiteit van de luchtvaartmaatschappij en 3) inbreuk op de vrije marktwerking.

Consultatie januari-februari 2019

Input uit consultatie volgt.

Randvoorwaarden aan de luchthavens

De verordening stelt een aantal eisen aan de luchthavens waartussen verkeer wordt verdeeld:

- a. de luchthavens bedienen dezelfde stad of agglomeratie;
- b. de luchthavens worden bediend door adequate vervoersinfrastructuur die, voor zover mogelijk, een directe verbinding verschaft waardoor de luchthaven binnen negentig minuten kan worden bereikt;
- c. de luchthavens zijn via frequent, betrouwbaar en efficiënt openbaar vervoer verbonden met elkaar en met de stad of agglomeratie die ze bedienen;
- d. de luchthavens bieden de luchtvaartmaatschappijen de nodige diensten en doen niet onnodig afbreuk aan hun commerciële kansen.

Bereikbaarheid en infrastructuur

Voor wat betreft de eisen aan de ligging en de bereikbaarheid geldt dat de luchthavens Schiphol en Lelystad Airport beiden Amsterdam en de Randstad bedienen. Via de snelweg (A6) bedraagt de afstand vanuit Amsterdam naar Lelystad Airport 57 kilometer. Die afstand kan ruimschoots worden overbrugd binnen het in de verordening gestelde maximum van negentig minuten. Lelystad Airport en Schiphol zijn voorts zowel met elkaar als met Amsterdam verbonden door middel van het openbaar vervoer. De reisduur per trein tussen Lelystad Centraal Station en Amsterdam Centraal Station bedraagt 38 minuten en tussen Lelystad Centraal Station en Schiphol 42 minuten. De reisduur van de busverbinding tussen Lelystad Centraal Station en Lelystad Airport bedraagt 15 minuten. De reisduur van de shuttlebusverbinding tussen Lelystad Centraal station en de luchthaven - die er zal zijn bij de opening van Lelystad Airport - bedraagt 10 minuten. De geplande frequentie is dat deze shuttlebus ieder half uur zal rijden.

In dit verband kan er tevens op gewezen worden dat reeds het besluit is genomen om vanaf 2021 de snelweg (A6) naar Lelystad Airport te verbreden van twee naar drie rijstroken en een afslag voor de luchthaven toe te voegen.

Lelystad Airport zal in overleg treden met openbaar vervoermaatschappijen, Schiphol en eventueel luchtvaartmaatschappijen om te waarborgen dat de luchthaven per openbaar vervoer bereikbaar is om de eerste vlucht op een dag te halen. Het ministerie van Infrastructuur zal hierbij helpen via optimalisatie van dienstregelingen van het openbaar vervoer. In ieder geval zal bij de opening van Lelystad Airport voor handelsverkeer en de inwerkingtreding van de verkeersverdelingsregel adequate infrastructuur aanwezig zijn zodat passagiers zowel met het openbaar als met eigen vervoer het vliegveld tijdig voor de eerste vertrekkende vlucht kunnen bereiken.

De nodige diensten

Eveneens is essentieel dat de luchthavens de nodige diensten aanbieden. Op Lelystad Airport wordt voorzien in luchtverkeersleiding door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), grondafhandeling en passagiersafhandeling.

De baanlengte bedraagt 2700 meter (inclusief Runway End Safety Area). Hiervan is op grond van het Luchthavenbesluit Lelystad voor het starten van vliegtuigen (take-off runway) 2400 meter beschikbaar en voor landingen (landing runway) 2100 meter. Daarbij is deze baan 45 meter breed. Daarmee is de luchthaven geschikt voor het afhandelen van ICAO/EASA CAT C traffic, en in het bijzonder vliegtuigen zoals de Boeing 737, Airbus A320 en A321. Ook zijn voor de genoemde luchtvaartuigen vier standplaatsen beschikbaar. Hierdoor is het mogelijk voor luchtvaartmaatschappijen om hun luchtdiensten vanaf Lelystad Airport aan te bieden. Lelystad Airport zal niet open zijn voor nachtvluchten. Er zal geen operatie zijn met vrachtvluchten en

intercontinentale vluchten door zogenoemde 'wide body' vliegtuigen aangezien Lelystad Airport hiervoor geen faciliteiten heeft.

Geen onnodige afbreuk aan commerciële kansen

Om de bedrijfsvoering van luchtvaartmaatschappijen niet onnodig te belemmeren, is het toegestaan om vanaf Lelystad Airport alle bestemmingen te bedienen; een maatschappij is aldus niet gebonden aan één of slechts enkele bestemmingen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gehele openingstijd van luchthaven Lelystad Airport. Dat betreft de periode van 06.00 tot 23.00 uur lokale tijd met een extensiemogelijkheid tot 24:00 uur als dit nodig vanwege onvoorziene omstandigheden.

Zoals ook blijkt uit het ondernemingsplan dat voor Lelystad Airport is opgesteld, is deze luchthaven geschikt voor het afhandelen van punt-naar-punt-verkeer. Tot slot is het vanzelfsprekend van belang dat de verplaatsing van niet-transferverkeer van Schiphol naar Lelystad Airport op vrijwillige basis gebeurt. De luchtvaartmaatschappijen kunnen zelf de afweging maken of een operatie vanaf Lelystad Airport past binnen hun bedrijfsvoeringmodel.

In dit verband is de positie van nieuwe toetreders relevant. De verkeersverdelingsregel stelt het gebruik van Lelystad Airport met prioriteit beschikbaar voor verkeer dat afkomstig is van luchthaven Schiphol. Het is in de verkeersverdelingsregel op deze wijze geregeld omdat Lelystad Airport in het kader van het selectiviteitsbeleid is ontwikkeld als "overloopvluchthaven" van Schiphol. Door capaciteit op Lelystad Airport met prioriteit beschikbaar te stellen voor verkeer dat afkomstig is van Schiphol kan Lelystad Airport deze functie vervullen. Het is aldus een noodzakelijke maatregel om uitvoering te geven aan het selectiviteitsbeleid. Het selectiviteitsbeleid heeft vorm gekregen binnen de ruimte die lidstaten hebben om binnen de gestelde prioriteiten een actief planningsbeleid voor vluchthavens te voeren. Gelet op de tekst in de verordening, die alleen betrekking heeft op *onnodige* afbreuk aan commerciële kansen, is deze prioritering daarmee verenigbaar. Voorts kan erop worden gewezen, zoals de Commissie in beschikkingen reeds uiteen heeft gezet, dat verkeersverdelingsregels altijd een zekere beperking van toegang tot de markt met zich mee zullen brengen.¹⁸

Ten aanzien van de nieuwe toetreders kan voorts worden vermeld dat de eventuele extra capaciteit die op Schiphol beschikbaar komt niet door de verkeersverdelingsregel wordt bestreken. Ook capaciteit die anderszins op Schiphol beschikbaar komt, doordat maatschappijen hun positie opgeven zonder naar Lelystad Airport te gaan, is beschikbaar voor nieuwe toetreders. Op grond van de slotverordening zal deze (nieuwe) capaciteit voor 50% toevallen aan nieuwe gegadigden, waardoor zij alsnog toegang hebben tot de Nederlandse markt en via Schiphol eventueel weer tot Lelystad Airport. Daarnaast kunnen luchtvaartmaatschappijen gebruik maken van eventuele additionele capaciteit op andere regionale vliegvelden. Over de breedte genomen is de toegang voor nieuwe toetreders tot de Nederlandse markt aldus geborgd.

Non-discriminatie

De verkeersverdelingsregel mag geen discriminatie tussen nationaliteit en identiteit van luchtvaartmaatschappijen of tussen bestemmingen inhouden.

Met betrekking tot de discriminatie tussen luchtvaartmaatschappijen geldt dat de voorgestelde verkeersverdelingsregel uitgaat van objectieve criteria, die niet zijn gerelateerd aan de identiteit of nationaliteit van luchtvaartmaatschappijen. Met andere woorden: de criteria gelden gelijkkelijk voor iedere luchtvaartmaatschappij, ongeacht

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG), L 162/25.

diens nationaliteit of identiteit. Er zijn voorts geen (categorieën van) luchtvaartmaatschappijen uitgezonderd van de werking van deze regel.

Daarmee is er in ieder geval geen sprake van een direct onderscheid. Zoals uit de beschikkingenpraktijk van de Commissie blijkt¹⁹, is ook relevant of de verkeersverdelingsregel in de praktijk discriminerend werkt, met andere woorden: of er sprake is van indirecte discriminatie.

Ook dat is niet het geval. Het onderscheid wordt in de eerste plaats gemaakt op *bestemmingenniveau* op basis van het gemiddelde transferpercentage op vluchten naar een bestemming. Alle vluchten naar een bepaalde bestemming zullen worden aangemerkt als een punt-tot-punt-vlucht of een transfervlucht, ongeacht de maatschappij die deze vlucht uitvoert. Dit betekent dat maatschappijen voor het bedienen van een bepaalde bestemming in een gelijke positie verkeren.

In de tweede plaats heeft de verkeersverdelingsregel voor wat betreft de beweging van luchthaven Schiphol naar luchthaven Lelystad Airport een vrijwillig karakter.

Maatschappijen worden aldus niet gedwongen om hun operatie te verplaatsen. Dat is een eigen afweging voor partijen, waardoor ook op dit punt de verkeersverdelingsregel niet bepaalde maatschappijen gedwongen in een nadeliger positie brengt dan andere maatschappijen.

Ten aanzien van de bestemmingen geldt dat een onderscheid wordt gemaakt op basis van objectieve criteria die rechtstreeks gerelateerd zijn aan het behartigen van de hubfunctie van luchthaven Schiphol. Deze criteria worden op iedere bestemming op gelijke wijze toegepast. Dit wordt gedaan ter behartiging van een legitiem doel: de hubfunctie en netwerkqualiteit van luchthaven Schiphol, waaraan eerder in deze brief uitvoerig aandacht is besteed. Voorts is van belang dat de verkeersverdelingsregel geen absoluut verbod inhoudt om bepaalde bestemmingen te bedienen vanaf luchthaven Schiphol. Iedere bestemming kan haar connectie met luchthaven Schiphol aldus behouden.

Dit onderscheid op basis van objectieve criteria houdt aldus geen discriminatie in.

Goedkeuring Europese Commissie

Naast de materiële eisen geldt als formeel vereiste dat de Europese Commissie in kennis wordt gesteld van een voornemen tot het instellen van een verkeersverdelingsregel. De Europese Commissie toetst of aan de voorwaarden die in de verordening gesteld zijn, is voldaan en besluit, als dat het geval is, tot goedkeuring. Dit besluit wordt in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd en daarna is het mogelijk om de verkeersverdelingsregel toe te passen.

Financiële gevolgen, administratieve lasten en nalevingskosten

Het Besluit verkeersverdeling tussen de luchthavens Schiphol en Lelystad en de bijbehorende regeling zijn in een eerder stadium voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor toetsing. De uit deze toetsing naar voren gekomen adviezen van het ATR zijn verwerkt in de documentatie met betrekking tot de verkeersverdelingsregel.

In 2017 waren er 37²⁰ luchtvaartmaatschappijen actief op Schiphol die op basis van de verkeersverdelingsregel in aanmerking zouden kunnen komen voor operatie vanaf

¹⁹ Zie bijvoorbeeld overweging 49 uit de Beschikking van de Commissie van 21 december 2000 (2001/163/EG), L 58/29.

²⁰ Bij het beschikbaar komen van de data over 2018 zal de bestemmingenlijst worden geactualiseerd.

Lelystad Airport (marktpartijen die in heel 2017 minder dan 10 vluchten hadden die eventueel op Lelystad zouden kunnen worden uitgevoerd, zijn niet meegeteld). De ontwikkeling van de verplaatsing van punt-tot-punt-vluchten naar Lelystad Airport en van het transferverkeer op Schiphol zal zorgvuldig worden gemonitord. Bij het bereiken van 10.000 vliegbewegingen zal een evaluatie plaatsvinden van de werking van de verkeersverdelingsregel.

Het ATR adviseert om de regeldrukkosten uit te werken conform de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten. Parallel aan de notificatie bij de Europese Commissie zullen deze effecten verder in kaart worden gebracht.

Toezicht en handhaving

Op grond van artikel 11.15 van de Wet luchtvaart is de minister bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen.

De Algemene wet bestuursrecht maakt het mogelijk dat eveneens een last onder dwangsom wordt opgelegd. Indien wordt geconstateerd dat een vlucht is uitgevoerd in strijd met de verkeersverdelingsregel, kan een last onder dwangsom worden opgelegd waarin wordt bepaald dat bij iedere daaropvolgende overtreding een nader te betalen bedrag wordt verbeurd. Bij het opleggen van de dwangsom zal worden afgewogen wat een passende hoogte is.

Een eerder concept van onderhavig besluit is voorgelegd aan de ILT. De ILT heeft aangegeven dat het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar is, onder voorbehoud van voldoende personele capaciteit. Over het toezicht en de handhaving zullen parallel aan de notificatie bij de Europese Commissie nadere afspraken met de ILT worden gemaakt.

Advies en consultatie

Zoals reeds toegelicht, is het eerste ontwerpbesluit openbaar gemaakt door middel van internetconsultatie in de periode 8 november tot en met 6 december 2017, waarbij de meest recente versie van de verkeersverdelingsregel openbaar geconsulteerd is tussen 17 januari en 7 februari 2019.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag dat de routes voor Lelystad Airport voor handelsverkeer zijn gepubliceerd in de luchtvaartgids.