

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. Van Nieuwenhuizen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
1 februari 2019

Onderwerp
Verkeersverdelingsregel
Schiphol - Lelystad
Airport

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs/
ATR0534/2019-U012

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 18 januari 2019 is de derde versie van de Verkeersverdelingsregel (VVR) Schiphol-Lelystad Airport voor toetsing aan ATR voorgelegd. Doel van de VVR is om binnen de (maximum)grens van 500.000 vluchten op Schiphol ruimte te creëren voor meer transfervluchten. Om deze reden is de ambitie om 'punt-tot-punt-vluchten' te (laten) verplaatsen naar Lelystad Airport.¹ De vrijgekomen capaciteit op Schiphol mag alleen worden opgevuld met transfervluchten. De 'overloop' van vluchten van Schiphol naar Lelystad Airport kan op vrijwillige basis plaatsvinden, binnen de daarvoor gestelde kaders ten aanzien van type vluchten, omvang van het aantal vliegtuigbewegingen en bijbehorende procedures.

Ook in de derde variant van de VVR is verplaatsing van vluchten van Schiphol naar Lelystad vrijwillig. Toevoeging in de derde variant van de VVR ten opzichte van de tweede variant is dat vanaf Lelystad Airport ook nieuwe toetreders punt-tot-punt-vluchten mogen aanbieden. Hiermee gaat de huidige variant van de VVR uit van een slotregulering op de luchthaven Lelystad en geeft prioriteit aan (nieuwe) toetreders komend van Schiphol.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Een bestemming wordt als punt-tot-punt bestemming aangemerkt indien is voldaan aan de volgende twee vereisten: a. een gemiddeld transferpercentage van alle vluchten vanaf luchthaven Schiphol van minder dan 10 %, gemeten over de vijf kalenderjaren voorafgaand aan de publicatie van de aanwijzing; b. meer dan tien vluchten per jaar in de drie jaren voorafgaand aan de publicatie van de aanwijzing. Transfervluchten zijn het spiegelbeeld van deze vereisten.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

ATR-advisering over de VVR

ATR toetst in de regel de consultatieversie van voorgenomen wet- en regelgeving en brengt daarover advies uit. Tevens bevat het mandaat van ATR de mogelijkheid om een *aanvullende zienswijze* uit te brengen bij voorgenomen wet- en regelgeving. Deze aanvullende zienswijze kan ATR uitbrengen als sprake is van *inhoudelijke wijziging in het voorstel met aanmerkelijke gevolgen voor de regeldruk*.

Op 6 december 2017 zag ATR zich helaas genoodzaakt een negatief advies uit te brengen over de eerste variant van de VVR.² Reden voor het negatief advies was het ontbreken van een regeldrukeffecten analyse. Ook besteedde het voorstel nauwelijks aandacht aan de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en de werkbaarheid van de regelgeving voor de doelgroepen die aan de verplichtingen in de eerste versie van de VVR moesten voldoen. Op 4 juli 2018 heeft ATR een aanvullende zienswijze uitgebracht op de tweede versie van de VVR.³ De tweede variant van de VVR ging uit van vrijwillige overplaatsing van vluchten, daar waar de eerste variant uitging van een verplichte overplaatsing. Hierdoor resulteerde de tweede variant in minder regeldrukeffecten. Ook bevatte de toelichting een beknopte regeldrukeffecten analyse. Om deze redenen bevatte de aanvullende zienswijze een positief dictum, maar werden er wel nog een aantal adviespunten door het college opgenomen, onder andere over een ingroeipad van vliegbewegingen op Lelystad Airport en een monitoringsbepaling voor de effecten van de voorgenomen verkeersverdelingsregel.

Reactie op derde versie VVR

Omdat de inhoudelijke wijzigingen in de derde variant van de VVR ten opzichte van de tweede variant naar verwachting geen omvangrijke regeldrukeffecten tot gevolg heeft, brengt ATR thans geen formeel advies of zienswijze uit.

Op verzoek van uw ministerie reageert ATR wel met deze brief op de inhoud en de toelichting bij het voorstel. Het college merkt daarbij op dat enkele van de eerder aangedragen adviespunten zijn opgevolgd, maar enkele ook nog onverminderd van toepassing zijn. In het verlengde daarvan geeft het college u graag nog enkele aandachtspunten ter overweging.

Derde uitwerking VVR

De onderhavige derde uitwerking van de VVR gaat uit van een slotregulering op de luchthaven Lelystad en geeft prioriteit aan (nieuwe) toetreders komend van Schiphol. Verder zijn de uitgangspunten en uitwerking van het voorstel veelal vergelijkbaar met de tweede variant. Het college benadrukt dat veel van de adviespunten uit het eerdere ATR-advies en de aanvullende zienswijze zijn opgevolgd in de toelichting bij het onderhavige voorstel. Zo maakt de toelichting duidelijk welk ingroeipad is voorzien⁴ en gaat de toelichting nader in op de evaluatie die na 3 jaar zal worden uitgevoerd naar de werking van de VVR.

Een aantal andere adviespunten van ATR blijven ook op de derde versie van toepassing. Zo geldt volgens het college dat een duidelijke(re) toelichting van belang is over het stimuleringsbeleid dat maatschappijen ertoe moet bewegen om vluchten te verplaatsen naar Lelystad. Dit stimuleringsbeleid is van belang om de mate van doelbereik (vrijspelen van transfer capaciteit op Schiphol) van

² <https://www.atr-regeldruk.nl/verkeersverdelingsregel-schiphol-airport-en-lelystad-airport/>

³ <https://www.atr-regeldruk.nl/verkeersverdelingsregel-schiphol-en-lelystad-airport/>

⁴ Het ingroeipad van vluchten op Lelystad Airport is als volgt: maximaal 4.000 vluchten in 2020, 7.000 in 2021 en 10.000 in 2022. In 2022 volgt tevens een evaluatie van de VVR.

de voorgenomen VVR te vergroten. In een recente kamerbrief (17 januari 2019) heeft u toegezegd dit stimuleringsbeleid in de komende maanden nader te laten onderzoeken. Volgens ATR is van belang dat de uitkomsten hiervan betrokken worden in de besluitvorming over de VVR.

Aandachtspunten

Aanvullend op de hiervoor genoemde punten vraagt het college aandacht voor de volgende aspecten:

Werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgenomen planning

Het voorstel heeft tot doel punt-tot-punt-vluchten mogelijk te maken vanaf 2020 vanaf Lelystad Airport. Voordat het besluit inwerking kan treden en vluchten vanaf Lelystad Airport mogelijk zijn, is het doorlopen van een zorgvuldig besluitvorming- en voorbereidingsproces van groot belang. Dit betreft zowel de politiek bestuurlijke besluitvorming over de regelgeving, als de voorbereiding door alle betrokken praktijkpartijen om vluchten daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Gelet op de forse stappen die nog gezet moeten worden en de grote maatschappelijke onrust rondom het onderwerp, heeft het college ernstige twijfel bij de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze ambitieuze planning. Het college geeft u daarom in overweging om in de toelichting bij het voorstel expliciet in te gaan op de haalbaarheid van deze planning en de consequenties van deze planning voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

Wijzigingen voor burgers en bedrijven op handelingsniveau

Uitgangspunt van de VVR is vrijwilligheid. Het gaat daarbij om de vrijwillige verplaatsing van punt-tot-punt-vluchten van Schiphol naar Lelystad Airport. Hoewel de toelichting duidelijk maakt dat de gevolgen en de regeldrukeffecten voor luchtvaartmaatschappijen beperkt zullen zijn, is geen analyse op handelingsniveau opgenomen. Dit is volgens het college wel van belang om duidelijk te maken wat de exacte gevolgen zijn. Dit laatste geldt ook voor de doelgroep reizigers. Uit mondeling overleg met uw ministerie is gebleken dat er naar verwachting geen omvangrijke gevolgen optreden als gevolg van het voorstel voor reizigers. Het college geeft u in overweging dit expliciet in de toelichting te verwerken.

Internetconsultatie

Uitgangspunt van het Kabinet is dat voorstellen die significante verandering brengen in de rechten en plichten van burgers en bedrijven of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk via internet worden geconsulteerd. Uitgangspunt bij de internetconsultatie is dat een minimale termijn van vier weken wordt aangehouden en dat een afwijking van deze vier weken wordt gemotiveerd in de toelichting.⁵ De internetconsultatie bij het onderhavige voorstel kent een looptijd van drie weken. De toelichting bevat geen motivering waarom voor een kortere consultatietermijn is gekozen. Gelet op de maatschappelijke impact en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk acht het college voldoende tijd voor de internetconsultatie passend. Het college geeft u daarom in overweging te kiezen voor een consultatietermijn van vier weken en indien hiervoor niet wordt gekozen dit inhoudelijk te motiveren.

Tot slot merkt het college op dat de toelichting en de beantwoording van de IAK-vragen suggereert dat ATR al advies heeft uitgebracht over de onderhavige versie van het voorstel. Dit is nog niet het

⁵ Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). Rijksbrede handleiding Internetconsultatie, pagina 6.

geval. Het college stelt het op prijs als in de toelichting correct wordt vermeld op welke wijze en wanneer advies is uitgebracht door ATR en hoe dit is verwerkt bij het voorstel.

Het college vertrouwt erop u met het voorgaande voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze aandachtspunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris