

**HET MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT**

*Concept Besluit tot wijziging Besluit slotallocatie.*

Zoals door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangekondigd  
per brief aan de Tweede kamer der Staten-Generaal van 23 april 2018  
(IENW/BSK-2018/76826)

**Zienswijze**

van

**TUI Nederland N.V.**

gevestigd te Rijswijk

Inzake de internetconsultatie:

**“Wijziging van het Besluit slotallocatie met het oog op het stellen  
en verduidelijken van regels omtrent het vaststellen van de  
coördinatieparameters” (april 2018)**



## **TUI ALS BELANGHEBBENDE**

Met betrekking tot onderhavig concept Besluit tot wijziging van het Besluit slotallocatie (Het "Concept Besluit slotallocatie ") heeft u aangegeven dat daardoor belanghebbenden een reactie op kan worden ingediend tot uiterlijk 30 mei 2018. Door middel van deze zienswijze maakt TUI Nederland N.V. (TUI NL) van deze gelegenheid gebruik.

TUI NL maakt onderdeel uit van de TUI Group. TUI is wereldwijd de grootste speler in het toerisme. De organisatie omvat 67.000 medewerkers, 6 luchtvaartmaatschappijen met in totaal 150 vliegtuigen, meer dan 300 hotels met 239.000 bedden en 15 cruiseschepen. Jaarlijks bedient het 20 miljoen reizigers van en naar meer dan 180 bestemmingen.

In Nederland boeken jaarlijks 1,7 miljoen mensen een reis bij TUI NL waarvan meer dan een 1 miljoen passagiers vervoerd worden door de eigen luchtvaartmaatschappij. TUI NL is marktleider in de Nederlandse reisbranche en omvat ruim 2.800 medewerkers. De luchthaven Schiphol is haar home base. TUI NL is daarmee een belanghebbende.

## 1. RELEVANT KADER AANGAANDE BESLUIT SLOTALLOCATIE

- 1.1 De toedeling van slots op Schiphol valt onder de Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op communautaire luchthavens (de "*Verordening*").
- 1.2 Schiphol is een gecoördineerde luchthaven in de zin van de Verordening<sup>1</sup>. ACNL ("*Stichting Airport Coordination Netherlands*") is de door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen onafhankelijke slotcoördinator. Deze slotcoördinator heeft de exclusieve bevoegdheid voor toewijzing van slots op Schiphol (en voor de overige gecoördineerde luchthavens in Nederland).
- 1.3 Het regelgevend kader voor slotallocatie, specifiek voor Nederland, bestaat - naast de Verordening - uit het Besluit slotallocatie van 24 november 1997 houdende regelen met betrekking tot de toewijzing van slots op communautaire luchtvaartterreinen (het "*Besluit slotallocatie*").
- 1.4 Het proces van slotallocatie krachtens de Verordening kent in beginsel drie pijlers:

*(i) De declaratie van de capaciteit*

Allereerst de declaratie. Dit betreft het voor elk seizoen (zomer en winter) bepalen en uiteindelijk vaststellen van de voor dat seizoen beschikbare infrastructurele capaciteit van de luchthaven, ten behoeve van de allocatie van slots. In dit proces hebben de luchtvaartsector en de lidstaat volgens de Verordening een verantwoordelijkheid. Het bepalen en vaststellen van de beschikbare capaciteit op de luchthaven dient te zijn gebaseerd op objectieve en onafhankelijke analyses daarvan;

---

<sup>1</sup> Artikel 2 onder g Verordening.

*(ii) De allocatie van slots*

Op basis van deze capaciteit wijst de onafhankelijke slotcoördinator vervolgens slots aan de verschillende luchtvaartmaatschappijen toe. Dit volgens de regels van de Verordening die zien op een transparante en onpartijdige toewijzing van de slots<sup>2</sup> op basis van de vastgestelde beschikbare infrastructurele capaciteit. De slotcoördinator heeft daarbij de opdracht om met de slottoewijzing er voor zorg te dragen dat de beschikbare schaarse capaciteit optimaal benut zal worden;

*(iii) De handhaving en monitoring*

De slotcoördinator is vervolgens na de toewijzing, verantwoordelijk voor het monitoren van het gebruik door de luchtvaartmaatschappijen van de aan hen toegewezen slots. Dit betreft onder andere het nagaan of de luchtvaartmaatschappij voldoet aan de Verordening, controle of de luchtvaartmaatschappij opereert conform de aan haar toegewezen slot tijden en het voorkomen van slot misbruik. Indien er sprake is van handelen in strijd met de Verordening, dan kan de slotcoördinator corrigerend optreden. Daarnaast heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport ("ILT") de mogelijkheid om handhavend op te treden.

- 1.5 Het ter consultatie voorliggende Concept Besluit slotallocatie betreft de eerste pijler van het proces conform de Verordening: het bepalen en vaststellen van de capaciteit. TUI NL is van oordeel dat er een revisie van het gehele systeem noodzakelijk is ten einde ervoor te zorgen dat het wettelijk voorgeschreven slotallocatie-systeem in Nederland optimaal functioneert en conform is aan de doelstellingen van de Verordening. Dat houdt in dat uiteindelijk alle drie de hiervoor genoemde pijlers – wat TUI NL betreft- ‘tegen het licht’ gehouden moeten worden. Deze noodzaak tot een revisie klemmt met name nu Schiphol vol zit qua maximaal toegestane vliegbewegingen.

---

<sup>2</sup> Zie artikel 4 lid 2 Verordening

## 2. RELEVANT KADER INZAKE DE CAPACITEIT DECLARATIE

2.1 Kern van de Verordening is dat slots op een "*onpartijdige, doorzichtige en niet-discrimineerde wijze*" onder luchtvaartmaatschappijen worden verdeeld. Daartoe zijn er in de Verordening twee belangrijke waarborgen opgenomen.

### *Volledig onafhankelijke slotcoördinator*

2.2 Allereerst heeft de lidstaat de verantwoordelijkheid om er voor zorg te dragen dat de slotcoördinator (i) onafhankelijk is doordat deze functioneel los staat van elk belanghebbende partij en dat (ii) deze zijn taken overeenkomstig de Verordening kan uitvoeren op een onafhankelijke, onpartijdige, niet-discriminerende en transparante wijze (zie artikel 4 lid 2 onder b en c Verordening).

2.3 Het belang hiervan werd al in 2008 onderschreven door de EU Commissie<sup>3</sup> en door het Europese Hof van Justitie in 2016 (zie Case C-205/14 van 2 juni 2016). In deze uitspraak heeft het Hof bevestigd dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat de slotcoördinator met betrekking tot de allocatie van slots, los staat van enige belanghebbende partij.

### *Duidelijke rolverdeling tussen overheid en sector inzake vaststellen coördinatie parameters*

2.4 Verder kent de Verordening een duidelijke rolverdeling tussen enerzijds de overheid van de lidstaat en anderzijds de luchtvaartsector, zijnde de luchthaven, de gebruikers en de luchtverkeersleiding van de betreffende luchthaven.

2.5 Artikel 5 van de Verordening vereist dat de betreffende lidstaat ervoor zorgdraagt dat er een coördinatiecomité wordt opgezet, zodat de

---

<sup>3</sup> zie: Communication from the Commission to the Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Regulation (EEC no 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports, as amended. / \*COM/2008/0227 final\*/

luchtvaartsector vertegenwoordigd is inzake de betreffende gecoördineerde luchthaven.

- 2.6 In het proces van het vaststellen van de coördinatie parameters functioneert het coördinatiecomité als een adviesorgaan. Het coördinatiecomité bespreekt, denkt na, adviseert en kan voorstellen doen over alle kwesties die te maken hebben met de beschikbare capaciteit voor de toewijzing van slots op de luchthaven. Dit betreft met name (i) de technische, operationele en eventuele milieubeperkingen voor deze capaciteit (de "*coördinatie parameters*"), (ii) de eventuele veranderingen daarin en (iii) hoe deze capaciteit vergroot en beter gebruikt kan worden. Voor deze taak moet het comité uitgaan van objectieve analyses.
- 2.7 Vervolgens is de "*verantwoordelijke lidstaat*" op grond van artikel 6 Verordening er voor verantwoordelijk dat tweemaal per jaar – winterseizoen en zomerseizoen- de coördinatie parameters uiteindelijk worden vastgesteld en meegedeeld aan de onafhankelijke slotcoördinator. Daartoe kan de lidstaat een orgaan of instantie aanwijzen.
- 2.8 Het coördinatiecomité heeft derhalve een belangrijke rol en moet volgens de Verordening nauw samenwerken met het door de lidstaat aangewezen orgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van de coördinatie parameters.
- 2.9 Het proces van slotallocatie betreft het wettelijk voorgeschreven systeem volgens de Verordening. Belangrijk om te onderkennen is dat het een gesloten systeem is, waarmee er sprake moet zijn van optimale allocatie van de schaarse capaciteit op de gecoördineerde luchthavens binnen de EU. Gesloten houdt in dat er geen beïnvloeding en/of bemoeienis van buiten het systeem kan zijn.

### 3. HET CONCEPT BESLUIT SLOTTALLOCATIE

- 3.1 TUI heeft de navolgende analyse, per actor binnen het proces van capaciteit bepaling

*De luchthavenexploitant als capaciteit vaststellende partij*

- 3.2 Dit betreft artikel 5a lid 1 sub a en b:

*“De exploitant van een gecoördineerde luchthaven stelt: a. de coördinatie parameters tweemaal per jaar vast overeenkomstig het bepaald in de verordening, en b. deelt de vastgestelde coördinatie parameters tijdig vóór de eerste toewijzing van slots ter voorbereiding van de planning conferenties mee aan de luchthavencoördinator”.*

- 3.3 In principe kan TUI meegaan met het aanwijzen van de van de luchthaven als het orgaan voor het vaststellen van de coördinatie parameters. Echter het vaststellen van deze kritische coördinatie parameters -en daarmee uiteindelijk de beschikbare capaciteit aan vliegbewegingen- door de partij die het monopolie heeft over deze schaarse capaciteit en de exploitatie daarvan, maakt dat er nauwgezet voldaan moet worden aan de volgens de Verordening geldende voorwaarden bij het vaststellen van de coördinatie parameters.

- 3.4 Deze voorwaarden zijn dat de vaststelling van de coördinatie parameters voor ieder seizoen geschiedt (i) na deugdelijke en volwaardige consultatie met het coördinatiecomité en (ii) iedere keer op basis van objectieve analyses en onafhankelijk onderzoek (zie artikel 6 Verordening) van de bestaande situatie aangaande de beschikbare capaciteit.

- 3.5 TUI ziet als onderdeel van het vaststellen van de coördinatie parameters, dat Schiphol (als het capaciteit vaststellende orgaan in deze), nadat zij de coördinatie parameters heeft bepaald, zij deze vertaalt naar het voor dat seizoen maximaal aantal mogelijke vliegbewegingen (de “capaciteitsdeclaratie”).

*De onafhankelijke slotcoördinator*

- 3.6 Het is vervolgens alleen aan de onafhankelijke slotcoördinator om, op basis van deze capaciteitsdeclaratie, zorg te dragen voor de toewijzing van slots, volgens de vereisten uit de Verordening. Dit houdt in dat de slotcoördinator ervoor zorgdraagt dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van de schaarse capaciteit. Het is een feit dat niet alle aan het begin van het seizoen toegewezen slots ook daadwerkelijk gebruikt worden. Het is daarom zaak dat de slotcoördinator de gedurende het seizoen niet gebruikte slots vervolgens opnieuw zal toewijzen ("*her-allocatie*"). De slotcoördinator moet daarvoor een transparant beleid hebben. Het huidige beleid vanaf S17 voorziet echter niet in de mogelijkheid van her-allocatie.
- 3.7 TUI NL wenst te benadrukken dat een dergelijk beleid door de slotcoördinator dat voorziet in her-allocatie van niet gebruikte slots cruciaal is voor het optimaal gebruik van de beschikbare capaciteit. Indien de maximale capaciteit aan vliegbewegingen recht evenredig het aantal door de slotcoördinator uit te geven slots is, dan blijft er capaciteit onbenut.

*Het Coördinatiecomité*

- 3.8 Het coördinatiecomité heeft volgens de Verordening een belangrijke rol bij het bepalen van de coördinatie parameters. Voordat deze definitief worden vastgesteld (alsdan door Schiphol) dient de bepaling daarvan, de gevolgde methode, alsmede de veranderingen daarin uitgebreid besproken te worden binnen het coördinatiecomité, ten einde de capaciteit en het aantal voor toewijzing beschikbare slots te verhogen (zie artikel 6 lid 3 Verordening).
- 3.9 Het gaat de Europese wetgever uiteindelijk om de meest efficiënte en optimale benutting van de schaarse capaciteit van de slotgecoördineerde luchthavens binnen haar jurisdictie. TUI NL stelt voor dat deze verantwoordelijkheid van het coördinatiecomité krachtens



artikel 6 lid 3 Verordening zal worden opgenomen in het Besluit slotallocatie. Bijvoorbeeld als een nieuw lid bij artikel 5.

- 3.10 Teneinde deze rol op een zo objectief en transparant mogelijke wijze te kunnen vervullen moet naar de mening van TUI NL tevens de governance en opzet van het huidige coördinatiecomité voor Schiphol, het Coordination Committee Netherlands ("CCN") worden herzien. Dat kan door het herzien van het "reglement van orde", zoals aangegeven onder artikel 5 lid 3 Verordening.
- 3.11 Allereerst zou met ingang van het van kracht worden van het gewijzigde Besluit slotallocatie, Schiphol als capaciteit declarerende orgaan geen onderdeel meer moeten uit maken van het CCN bij consultatie rondom de Capaciteit Declaratie. Schiphol zou zich dan ook moeten terugtrekken uit het CCN voor dit onderdeel. Volgens TUI NL is het dan ook belangrijk dat aan het gewijzigde Besluit slotallocatie zal zijn toegevoegd dat de exploitant van de luchthaven geen deel kan uit maken van het CCN inzake de consultatie aangaande de Capaciteit Declaratie.
- 3.12 Verder levert thans de grootste gebruiker van Schiphol de voorzitter van het CCN. TUI is voorstander van het benoemen van een onafhankelijke voorzitter, ten einde zoveel mogelijk een objectieve koers bepaling te waarborgen.
- 3.13 Tenslotte, het CCN (het coördinatiecomité volgens de Verordening) heeft volgens de Verordening een adviserende rol, met daarbij de mogelijkheid tot het doen van voorstellen aan de lidstaat en/of de slotcoördinator. Zo moet het CCN onder andere worden geconsulteerd aangaande het doorlopen proces van het bepalen van de coördinatie parameters, als vereist volgens artikel 6 lid 3 Verordening (zie hiervoor). Het heeft niet een besluitvormende taak in deze. Op dit moment is echter volgens het reglement van orde van het CCN, het

aantal stemrechten van de luchtvaartmaatschappijen binnen het CCN gekoppeld aan het aantal aan de betreffende maatschappij gealloceerde slots.

- 3.14 Dit acht TUI niet wenselijk, het geeft een scheve verhouding. Alle leden binnen het CCN moeten ieder één stem krijgen, die even zwaar telt. Alleen dan kan voorkomen worden dat de meest dominante partijen op Schiphol te veel 'hun stempel drukken' binnen het CCN en daarmee op het proces ter vaststelling van de capaciteit.

*Geen (verdere) rol voor de overheid bij de vaststelling van capaciteit*

- 3.15 Dit heeft betrekking op artikel 5a lid 2:

*"Onze Minister kan de exploitant van een gecoördineerde luchthaven een bindende aanwijzing geven met betrekking tot de uitvoering van het eerste lid"*

en tevens artikel 5a lid 3:

*"Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de coördinatieparameters".*

- 3.16 Zoals aangegeven, de Verordening betreft een gesloten systeem. Volgens de Verordening heeft de lidstaat *niet* de bevoegdheid tot het geven van bindende aanwijzingen aan de partij die de coördinatie parameters vaststelt coördinatie parameters., dan wel het stellen van nadere regels met betrekking tot de coördinatieparameters.
- 3.17 Een degelijke bevoegdheid zou het systeem volgens de Verordening ondermijnen, meer specifiek de objectieve vaststelling van de coördinatie parameters en daarmee de beschikbare capaciteit aan slots. De enige beschikbare mogelijkheid tot afwijking van het wettelijk voorgeschreven systeem geeft de Verordening. Afwijken kan via het opstellen van een local rule (lokale richtsnoer). Deze moet worden voorgesteld door het coördinatiecomité en vervolgens goedgekeurd door de betreffende lidstaat.

- 3.18 Voorwaarde is wel dat de local rule (i) niet de onafhankelijkheid van de slotcoördinator in gevaar brengt, (ii) in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht en (iii) tot doel heeft om de luchthavencapaciteit efficiënter te benutten<sup>4</sup>.

*Onafhankelijk onderzoek naar de beschikbare capaciteit ieder keer voorafgaand aan seizoen.*

- 3.19 Dit heeft betrekking op artikel 5b lid 1:

*“De exploitant van de luchthaven Schiphol laat ten minste één keer in de drie jaar een onafhankelijk onderzoek uitvoeren waarin, rekening houdend met alle relevante lucht- en landzijdige technische, operationele en milieubeperkingen, de beschikbare capaciteit op de luchthaven in beeld wordt gebracht”.*

en eveneens op artikel 5b lid 2:

*“Onze Minister kan de exploitanten van de overige gecoördineerde luchthavens verzoeken een onderzoek als bedoeld in het eerste lid uit te voeren. De betreffende exploitant laat het onderzoek uitvoeren binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek”.*

- 3.20 De verplichting om maar één keer per drie jaar een onafhankelijk onderzoek uit te voeren is niet conform de vereiste van de Verordening. Met een onafhankelijk onderzoek eens in de drie jaar zal niet voldaan worden aan artikel 6 (1) Verordening. Deze bepaling geeft namelijk de verplichting aan de lidstaat om ervoor te zorgen dat de coördinatie parameters *“tweemaal per jaar”* worden vastgesteld, *“waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen”* en de *“eventuele veranderingen die hierin zijn opgetreden”*.
- 3.21 De verplichting tot een dergelijk onafhankelijk onderzoek, dan wel een objectieve analyse van de situatie, is derhalve aan de orde voor iedere keer dat de coördinatie parameters worden vastgesteld. Dus per zomer- of winterseizoen. Waarbij voor elke vaststelling uitgegaan moet

---

<sup>4</sup> zie artikel 8(5) Verordening

worden van objectieve analyses aangaande de mogelijkheden om voor het betreffende seizoen het luchtverkeer te verwerken, rekening houdend met de verschillende type verkeer op de luchthaven, de congestie van het luchtruim die tijdens de coördinatieperiode waarschijnlijk zal optreden en de capaciteitssituatie (zie tweede alinea artikel 6 lid 1 Verordening).

#### **4. CONCLUSIE**

4.1 Volgens TUI heeft het Concept Besluit slotallocatie aanpassing en wel op grond van bovenstaande analyse. Deze aanpassing is nodig teneinde het Besluit slotallocatie in overeenstemming te brengen met het Europese recht, zijnde de Verordening.

4.2 Gelijktijdig met de aanpassing van het Besluit slotallocatie zal de opzet en het functioneren van het coördinatiecomité (in Nederland het CCN) moeten worden aangepast, zoals hiervoor aangegeven.

4.3 Belangrijk bij het doorvoeren van deze aanpassingen is:

(i) dat het onderzoek naar de beschikbare capaciteit voor de luchthaven, als door de verordening voorgeschreven, zo objectief en onafhankelijk mogelijk dient plaats te vinden;

(ii) het te allen tijde zoveel mogelijk waarborgen van de onafhankelijkheid van de slotcoördinator (Schiphol noch de overheid kan de wettelijke taak van de slotcoördinator overnemen); en,

(iii) dat het door de Verordening voorgeschreven proces van slotallocatie, een gesloten systeem betreft waar geen plaats is voor (overheid)inmenging van buiten, bijvoorbeeld in de vorm van bindende aanwijzingen of het stellen van nadere regels.

4.4 Het is daarna zaak dat de Minister de andere twee overgebleven pijlers zal bekijken. Allereerst de allocatie van slots door de slotcoördinator. Volgens TUI NL ontbreekt het slotcoördinatie aan de benodigde middelen (oa. FTE, ICT en hardware) om haar rol volgens de Verordening adequaat te kunnen vervullen. Dit heeft met name betrekking op het tekortschieten in de monitoring van het slotgebruik en tevens het eventueel handhavend ingrijpen. In lijn hiermee zou vervolgens het huidige handhavingstelsel voor ILT en de aan haar beschikbare sancties moeten worden meegenomen.

## 5. TOT SLOT

5.1 TUI NL is de overheid erkentelijk voor de mogelijkheid om haar zienswijze kenbaar te maken via deze (internet) consultatie.

5.2 Door meer oog te hebben voor objectiviteit, transparantie en voorspelbaarheid meent TUI NL dat er een robuust en correct systeem kan ontstaan, wat in overeenstemming is met de Verordening. Dat is goed voor de sector, de betrokken partijen en de economie.

5.3 Deze zienswijze van TUI NL is beschikbaar als kader voor een verder debat over de uiteindelijke omvorming van het slotallocatie proces voor Nederland. Zij gaat daarbij graag nader in gesprek met het Ministerie en overige betrokkenen.

Voor vragen en toelichting:

*Bas Liebeek (Director Public Affairs TUI Nederland)*

[bas.liebeek@tui.nl](mailto:bas.liebeek@tui.nl) of +31 (0)6 49729191