

**Aanmelding verkeersverdelingsregel voor de
Nederlandse luchthavens Lelystad Airport en
Schiphol**

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH
Den Haag

Datum
20 maart 2019

1. INLEIDING

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt, gelet op artikel 19, derde lid, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 (hierna: de verordening), de Europese Commissie in kennis van haar voornemen om de verdeling van het luchtverkeer te regelen tussen de luchthavens Lelystad Airport en Schiphol.

In deze kennisgeving wordt allereerst ingegaan op de noodzaak van de beoogde verkeersverdelingsregel. Daarna zal een bespreking van de inhoud van de maatregel volgen. Daarbij worden de belangrijkste aspecten van de verkeersverdelingsregel behandeld. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op conformiteit van de verkeersverdelingsregel met artikel 19 van de verordening. Tot slot wordt de Europese Commissie verzocht om de voorgenomen maatregel overeenkomstig artikel 19, derde lid, van de verordening te beoordelen en goed te keuren.

2. NOODZAAK

A. EU hubs

De aanwezigheid van enkele grote hubs op het grondgebied van de EU is van grote economische en strategische betekenis. Dit belang van Europese hubs wordt door de Europese Commissie (hierna: Commissie) benadrukt in haar externe luchtvaartbeleid,¹ ook met het oog op de concurrentie van snel groeiende hubs als Dubai. Als gevolg van de verwachte Brexit neemt de relevantie van sterke hubs in de EU vermoedelijk alleen maar toe.

B. Schiphol

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. De statistieken, waarvoor wordt verwezen naar onderdeel 3 van de nota van toelichting bij de verkeersverdelingsregel, kunnen dit illustreren.

¹ 'The EU's External Aviation Policy - Addressing Future Challenges' COM (2012) 556 final van 27.09.2012.

Het uitgebreide (inter)continentale netwerk van luchtverbindingen op Schiphol ondersteunt de nationale economie en werkgelegenheid en bevordert de vestiging van internationaal opererende bedrijven in Nederland. 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 114.000.²

De Commissie heeft in het kader van "De luchtvaartstrategie van de Europese Unie" aangegeven dat de luchtvaartsector van significant belang is voor groei, banen, handel en de economie. Een 10% toename van luchtconnectiviteit stimuleert het bruto binnenlands product met 1%; een 10% toename van het aantal intercontinentale vluchten resulteert in een 4% toename in het aantal hoofdkantoren van grote bedrijven, terwijl een euro toegevoegde waarde in de luchtvaartindustrie een toegevoegde waarde van bijna 3 euro voor de totale economie creëert. Tot slot leidt een baan in de luchtvaartindustrie tot meer dan drie banen in andere sectoren.³

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.⁴

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:

- 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 weggevallen, blijft de negatieve impact hiervan op de stoelcapaciteit en frequentieniveaus vanaf de betreffende luchthaven jaren na-ijlen.

Deze punten worden toegelicht in onderdeel 5 van de nota van toelichting bij de verkeersverdelingsregel.

C. Schaarste en druk op het netwerk

Schiphol heeft de afgelopen jaren een sterke groei doorgemaakt. Het in het kader van milieubeperkingen afgesproken plafond van 500.000 vliegtuigbewegingen tot en met 2020 is daardoor nagenoeg bereikt. Het ontwerp van de luchthaven en het systeem voor de afhandeling van het vliegverkeer zijn complex, waardoor inmiddels als gevolg van de groei ook de grenzen van een veilige afhandeling van het vliegverkeer in zicht komen.⁵ De inzet van banen is daarbij gereguleerd door

² 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)

³ The Aviation Strategy of the European Union (speech by DG for Mobility and transport European Commission, 2016)

⁴ Actieagenda Schiphol (2016)

⁵ Veiligheid vliegverkeer Schiphol (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2017)

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. Daarnaast zijn er beperkingen in het luchtruim en zijn forse investeringen in de luchthaveninfrastructuur vereist om het toegenomen vliegverkeer en de toegenomen passagiersstromen verantwoord en veilig te kunnen opvangen. Benadrukt moet worden dat deze investeringen op zichzelf nog geen groei mogelijk maken, maar daarvoor wel randvoorwaardelijk zijn. 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 grenzen aan een veilige afhandeling en operationele restricties leiden er samen met de geldende milieubeperkingen toe dat Schiphol in ieder geval tot en met 2020 niet kan doorgroeien boven het nagenoeg bereikte aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Dit legt een grote druk op het behoud en de ontwikkeling van de (inter)continentale knooppuntfunctie van Schiphol.

Eind 2018 is binnen de Omgevingsraad Schiphol (ORS) gesproken over ontwikkeling op Schiphol. De betrokken partijen zijn er niet uitgekomen, ook niet voor wat betreft een eventuele ontwikkeling naar 510.000 vliegtuigbewegingen. Op basis van het verslag van de voorzitter van de ORS zal in het kader van de Luchtvaartnota het komende jaar (2019) duidelijkheid komen over de beschikbare capaciteit op luchthaven Schiphol.

De aanwezige en toekomstige schaarste op Schiphol wordt tevens toegelicht in onderdeel 4 van de nota van toelichting bij de verkeersverdelingsregel.

D. Pakket aan maatregelen

Politiek en maatschappelijk draagvlak en de technische mogelijkheid van groeiruimte – van circa 440.000 naar 500.000 – is in het afgelopen decennium tot stand gekomen als 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 handhavingstelsel dat minder complex en meer inzichtelijk is en dat bescherming biedt aan de bewoners in de omgeving van Schiphol. Er wordt ook

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

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.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

Tot slot is van belang dat ten behoeve van de versterking van de netwerkqualiteit van Schiphol extra regionale capaciteit gecreëerd is 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 al 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).

E. Selectiviteitsbeleid

De luchtvaart kent onderscheiden deelmarkten (zoals met name het transferverkeer en het punt-tot-punt-verkeer). 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 capaciteit gecreëerd op regionale luchthavens.

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. De extra capaciteit op Lelystad Airport is gericht op het faciliteren van punt-tot-punt verkeer. 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% grenscontrole geldt op de luchthaven uitgevoerd kunnen worden. De luchthaven wordt door de Schiphol Group op commerciële basis ontwikkeld, zonder financiële steun van de overheid.

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 Airport Eelde 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, wordt in 2019 besloten in het kader van de Luchtvaartnota 2020-2050.

Het stimuleringsbeleid van de Schiphol Group dient er voor te zorgen dat punt-tot-punt-vluchten afkomstig van Schiphol gebruik gaan maken van de regionale luchthavens door middel van een aantrekkelijk productaanbod en goede voorzieningen en faciliteiten. Eindhoven Airport kan niet aan de juridische vereisten (bediening van dezelfde agglomeratie en bereikbaarheid binnen een bepaald tijdsbestek) voldoen om met Schiphol een verkeersverdelingssysteem te vormen. Daarmee is alleen Lelystad Airport een alternatief als overloopluchthaven van Schiphol. De afgelopen jaren is bovendien gebleken dat het stimuleringsbeleid van de Schiphol Group onvoldoende effectief is geweest. De extra capaciteit op Eindhoven Airport is grotendeels in gebruik genomen voor verkeer dat niet afkomstig was van Schiphol. 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 groeiruimte op Schiphol was. Vanwege het bereiken van het plafond op Schiphol is dit nu anders. Voor Lelystad Airport geldt dat de luchthaven expliciet wordt ontwikkeld om Schiphol te ontlasten van passagiersverkeer dat niet strikt gebonden is aan laatstgenoemde luchthaven.

F. Verkeersverdelingsregel

In het licht van het voorgaande is de inzet van een verkeersverdelingsregel tussen Schiphol en Lelystad Airport noodzakelijk 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 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

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

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;

2. de vrijgekomen capaciteit op Schiphol, als gevolg van de regel, wordt exclusief beschikbaar gesteld voor transferverkeer.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

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

Lelystad Airport kan fungeren als 'overloopluchthaven' van Schiphol en accommodeert punt-tot-punt vluchten afkomstig van Schiphol, zodat op Schiphol ruimte ontstaat voor het verkeer dat het meest bijdraagt aan de (inter)continentale connectiviteit en de hubfunctie. Het verkeer dat het minst en niet per definitie met Schiphol is verweven, en de hubfunctie van Schiphol niet ondersteunt, het punt-tot-punt-verkeer, dient geaccommodeerd te worden op Lelystad Airport. Het selectiviteitsbeleid is het meest effectief als ruimte op Lelystad Airport met prioriteit beschikbaar wordt gesteld voor het type verkeer dat niet gebonden is aan de huboperatie op Schiphol.

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.

3. Verenigbaarheid met artikel 19

Algemeen

In het vorige onderdeel is het Nederlandse selectiviteitsbeleid uiteengezet. Ter invulling van dit selectiviteitsbeleid is een verkeersverdelingsregel ontworpen. Artikel 19 van verordening (EG) nr. 1008/2008 (hierna: de verordening) voorziet lidstaten expliciet in de mogelijkheid om het verkeer tussen luchthavens te regelen. De Commissie heeft in meerdere beschikkingen van de gelegenheid gebruik gemaakt om de reikwijdte van dit artikel toe te lichten. Ten aanzien van de mogelijkheid om het verkeer tussen luchthavens te regelen, die destijds in artikel 8, eerste lid, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 stond, heeft de Commissie het volgende gesteld.

„Doordat artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 de lidstaten het recht geeft het verkeer tussen de luchthavens van een luchthavensysteem te verdelen, erkent dit artikel in beginsel de rechtmatigheid van een actief planningsbeleid voor luchthavens, voor zover dit voldoet aan de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht. Bij een dergelijk planningsbeleid kan rekening worden gehouden met een grote verscheidenheid van factoren die volgens de bevoegde instanties prioriteit verdienen. Het is duidelijk dat de concrete maatregelen die ter uitvoering van het planningsbeleid worden genomen, van het ene luchthavensysteem tot het andere kunnen verschillen, al naar gelang van de vastgestelde prioriteiten en de specifieke kenmerken van het desbetreffende luchthavensysteem. Al deze uitvoeringsmaatregelen zullen, om effectief te zijn, de toegang tot de verschillende luchthavens van

het systeem tot op zekere hoogte beperken. Het zou onverenigbaar met deze overwegingen zijn, wanneer de werkingssfeer van artikel 8, lid 1, zodanig zou worden afgebakend, dat de mogelijkheid om voor een bepaald luchthavensysteem een specifiek luchthavenbeleid te voeren, a priori wordt uitgesloten. Zo kan het aanvaardbaar zijn dat een lidstaat de ontwikkeling van één luchthaven van een luchthavensysteem ten koste van de andere luchthavens in dat systeem wil bevorderen. In dat geval kan het opleggen van toegangsbeperkingen enkel voor deze andere luchthavens een redelijk middel zijn ter bereiking van het nagestreefde doel. De Commissie is derhalve van mening dat de werkingssfeer van artikel 8, lid 1, niet kan worden beperkt tot regelingen die de verschillende soorten luchtdiensten op basis van wederzijdse uitsluiting aan de luchthavens van een luchthavensysteem toewijzen.”⁶

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

Deze passage, die volledig door de Nederlandse autoriteiten wordt onderschreven, maakt het volgende duidelijk. Het staat lidstaten in beginsel vrij om een actief planningsbeleid voor luchthavens te voeren. Daarbij kan rekening worden gehouden met vele verschillende factoren die *volgens de bevoegde instanties* prioriteit verdienen. Als lidstaat heeft Nederland aldus in beginsel beleidsvrijheid. Dit heeft voor Nederland geresulteerd in het selectiviteitsbeleid dat in het vorige onderdeel van deze brief uiteen is gezet. Het selectiviteitsbeleid is het actieve planningsbeleid waar in bovenstaande aan gerefereerd wordt. In het Nederlandse selectiviteitsbeleid is het uitgangspunt dat de hubfunctie van Schiphol versterkt moet worden en dat dit gebeurt door ruimte te creëren voor hubgebonden verkeer door punt-tot-punt-verkeer te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad Airport. Niet genoeg kan worden benadrukt dat het Nederlandse beleid erop gericht is om Lelystad Airport dienend te laten zijn voor (de hubfunctie van) Schiphol.

Ter uitvoering van dit beleid is het voorts toegestaan om uitvoeringsmaatregelen te nemen die de toegang tot de verschillende luchthavens tot op zekere hoogte beperken. Zoals uit bovenstaande passages blijkt, is dat inherent aan een verkeersverdelingsregel en nodig om effectief te zijn.

Verkeersverdelingsregels moeten vanzelfsprekend verenigbaar zijn met de vereisten die daaraan worden gesteld in de verordening. In het navolgende wordt op ieder van deze vereisten ingegaan. Daarna wordt, in onderdeel i, de verhouding met de verordening (EEG) nr. 95/93 (hierna: de slotverordening) behandeld.

a. Raadpleging

Het eerste ontwerp 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 het voorliggende ontwerp van de verkeersverdelingsregel tussen 17 januari en 7 februari 2019. Alle belanghebbende partijen hebben de mogelijkheid gekregen om op deze openbare consultaties te reageren. Het was mogelijk voor belanghebbenden om hun reactie openbaar of besloten in te dienen. Onder meer

⁶ Beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG), L 162/25. Dit is tevens herhaald in de beschikking van de Commissie van 21 december 2000 (2001/163/EG), L 58/29.

luchtvaartmaatschappijen en luchthavens hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Consultatie november-december 2017

De voornaamste zorgen die uit de consultatie van 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.

Datum
20 maart 2019

Naar aanleiding van deze consultatie is de verkeersverdelingsregel (van eind 2017) op een aantal onderdelen gewijzigd. Het verplichtende element uit de verkeersverdelingsregel, het verbod om op Schiphol gedurende bepaalde tijden bestemmingen te bedienen, is geschrapt. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar van maatschappijen dat zij gedwongen worden om bepaalde bestemmingen te bedienen vanaf Lelystad Airport terwijl Lelystad Airport niet past in hun bedrijfsvoeringsmodel. De regel gaat nog steeds uit van Lelystad Airport als overloopluchthaven van Schiphol, maar dwingt luchtvaartmaatschappijen niet om van Schiphol te vertrekken. Hiermee laat de verkeersverdelingsregel meer ruimte voor een eigen afweging van luchtvaartmaatschappijen.

De toenmalige verkeersverdelingsregel is op 12 juli 2018 genotificeerd bij de Europese Commissie. Uit contact en overleg met de Europese Commissie bleek dat de verkeersverdelingsregel in die vorm niet goedgekeurd zou worden. Daarom is besloten deze in te trekken, een nieuw ontwerp te maken en deze te consulteren. Dit ging gepaard met uitvoerig overleg met belanghebbende partijen.

Consultatie januari-februari 2019

Tijdens de publieke consultatie van het nu voorliggende ontwerp van de verkeersverdelingsregel, hebben de partijen haar input gegeven. Op basis van deze input zijn diverse aanpassingen doorgevoerd in de verkeersverdelingsregel om daarmee tegemoet te komen aan de wensen van de marktpartijen. Het betreft:

- De toevoeging van een anti-misbruikclausule om zeker te stellen dat een slot dat eenmaal is aangemerkt als een transferslot ("geoormerkt" is op basis van de regel), niet een slot kan vervangen dat tot dan toe werd gebruikt voor transfervluchten om vervolgens dat vervangen slot te gebruiken voor een punt-tot-puntbestemming. De antimisbruikbepaling regelt dat dit vervangen slot voortaan gebruikt moet worden voor transfervluchten.
- Vluchten vanaf bepaalde bestemmingen vereisen een 100%-grenscontrole bij aankomst in Nederland. Dit zijn zogenoemde "risicovluchten" en worden aangewezen door de minister van Justitie en Veiligheid. Het is ook in de Nederlandse wetgeving bepaald dat de vluchten vanaf deze bestemmingen op Schiphol moeten worden geaccommodeerd. Daarom kunnen vluchten naar deze bestemmingen ook worden aangeboden op de vrijgevallen slots op Schiphol (ook als deze bestemmingen de drempel van 10% niet halen).

- Verduidelijkt is dat luchtvaartmaatschappijen om het transfergehalte van een nieuwe bestemming aan te tonen, kunnen volstaan met informatie die betrekking heeft op de luchtvaartmaatschappij zelf (in plaats van het gebruik van alle maatschappijen gezamenlijk).

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

b. Bereikbaarheid en infrastructuur

Voor wat betreft de eisen aan de ligging en de bereikbaarheid geldt dat de luchthavens Schiphol en Lelystad Airport beide 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. Deze shuttlebus zal, afhankelijk van het vluchtschema van de luchthaven, ieder half uur 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.

De Nederlandse autoriteiten hechten eraan te benadrukken dat er voor de vereiste vervoersdiensten zal worden gezorgd om passagiers voldoende aansluiting te laten hebben op hun vlucht. Deze vervoersdiensten zijn vanzelfsprekend nog niet allemaal aanwezig, aangezien Lelystad Airport nog niet is geopend voor commercieel verkeer. De benodigde infrastructuur (zoals een spoorverbinding) is reeds aanwezig.

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 zal hierbij helpen. In ieder geval zullen bij de opening van Lelystad Airport voor handelsverkeer en de inwerkingtreding van de verkeersverdelingsregel adequate infrastructuur en verbindingen aanwezig zijn zodat passagiers zowel met het openbaar als met eigen vervoer het vliegveld tijdig voor de eerste vertrekkende vlucht kunnen bereiken.

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

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

d. Geen onnodige afbreuk aan commerciële kansen

In de eerste plaats is het voor luchtvaartmaatschappijen niet verplicht om hun operatie te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad Airport. Luchtvaartmaatschappijen kunnen zelf die afweging maken en bezien of het past binnen hun commerciële plannen.

Om de bedrijfsvoering van luchtvaartmaatschappijen niet onnodig te belemmeren, is – in tegenstelling tot hetgeen was opgenomen in het ontwerp van de verkeersverdelingsregel dat is geconsulteerd in 2017 – het toegestaan om vanaf Lelystad Airport alle bestemmingen te bedienen; er is op Lelystad geen (limitatieve) lijst van bestemmingen. Een maatschappij mag vanaf luchthaven Lelystad naar iedere bestemming vliegen. 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 is vanwege onvoorziene omstandigheden.

Hierboven is reeds toegelicht dat in de verkeersverdelingsregel de mogelijkheid is opgenomen voor luchtvaartmaatschappijen om nieuwe routes te ontwikkelen. Indien een luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat vanaf Schiphol door die luchtvaartmaatschappij een (nieuwe) bestemming zal worden bediend door vluchten met ten minste 10% transferpassagiers, dan zal deze bestemming geacht worden onderdeel uit te maken van de lijst met transferbestemmingen. Hiermee worden de commerciële kansen van de luchtvaartmaatschappij gerespecteerd, zonder afbreuk te doen aan het doel van de maatregel.

Het selectiviteitsbeleid heeft vorm gekregen binnen de ruimte die lidstaten hebben om binnen de gestelde prioriteiten een actief planningsbeleid voor luchthavens te voeren. Gelet op de tekst in de verordening, die alleen betrekking heeft op *onnodige* afbreuk aan commerciële kansen, is de beperking 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.⁷

Ten aanzien van de nieuwe toetreders kan worden vermeld dat de slotverordening, die zal gelden op Lelystad Airport vanaf de opening voor commercieel verkeer, zekere waarborgen met zich meebrengt voor de positie van nieuwe gegadigden. Op basis van deze verkeersverdelingsregel worden eerst de regels van de slotverordening toegepast en bij gelijke prioriteit op basis van de slotverordening, wordt de prioriteit voor verkeer afkomstig van Schiphol toegepast.

Tot slot is vermeldenswaardig dat eventuele extra capaciteit die op Schiphol beschikbaar komt bovenop de 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar, hoewel de

⁷ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG), L 162/25.

mogelijkheden daartoe zoals beschreven beperkt zijn, niet door de verkeersverdelingsregel wordt bestreken. Aan het verkrijgen van deze capaciteit zit geen beperking, en ook hiervoor geldt dat de slotverordening voorziet in een positie voor nieuwe gegadigden.

Ook capaciteit die anderszins beschikbaar komt, doordat maatschappijen hun positie opgeven zonder naar Lelystad Airport te gaan, is beschikbaar voor nieuwe toetreders. Over de breedte genomen is de toegang voor nieuwe toetreders tot de Nederlandse markt aldus geborgd.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

e. 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 gelijkelijk voor iedere luchtvaartmaatschappij, ongeacht diens nationaliteit of identiteit. Er zijn 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 blijkt,⁸ 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 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 Schiphol. Deze criteria worden op iedere bestemming op gelijke wijze toegepast. Dit wordt gedaan ter behartiging van een legitiem doel: de hubfunctie en netwerkkwaliteit van 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 Schiphol. Iedere bestemming kan haar connectie met Schiphol aldus behouden. Dit onderscheid op basis van objectieve criteria houdt aldus geen discriminatie in.

⁸ Zie bijvoorbeeld overweging 49 uit de Beschikking van de Commissie van 21 december 2000 (2001/163/EG), L 58/29.

De Nederlandse autoriteiten belichten graag een specifiek type onderscheid dat de aandacht heeft van verschillende partijen. Dat is het onderscheid tussen enerzijds maatschappijen die onderdeel uitmaken van een groep en anderzijds maatschappijen die geen onderdeel uitmaken van een groep. De zorg is tijdens de consultatie geuit dat maatschappijen die onderdeel uitmaken van een groep bevoordeeld zouden worden omdat deze maatschappijen meer mogelijkheden hebben voor wat betreft de mobiliteit van hun slots, nog meer in het bijzonder wanneer het binnen die groep mogelijk is om slots te gebruiken voor zowel punt-tot-punt-vluchten als transfervluchten.

In de eerste plaats merken de Nederlandse autoriteiten op dat dit voordeel voor luchtvaartmaatschappijen uit een groep rechtstreeks voortvloeit uit de slotverordening. In de slotverordening is het luchtvaartmaatschappijen expliciet toegestaan om slots over te dragen tussen moeder- en dochtermaatschappijen. Voorts is in het nu voorliggende ontwerp van de verkeersverdelingsregel voorzien in een antimisbruikbepaling om zeker te stellen dat een slot dat eenmaal is aangemerkt als een transferslot ("geormerkt" is op basis van de regel), niet een slot kan vervangen dat tot dan toe werd gebruikt voor transfervluchten om vervolgens dat vervangen slot te gebruiken voor een punt-tot-puntbestemming. De antimisbruikbepaling regelt dat dit vervangen slot voortaan gebruikt moet worden voor transfervluchten.

Tot slot en zonder afbreuk te doen aan het bovenstaande benadrukken de Nederlandse autoriteiten graag dat een onderscheid op zichzelf nog geen discriminatie inhoudt. Ook niet indien een maatregel in de praktijk voor bepaalde belanghebbenden anders uitwerkt dan voor anderen. Een belangrijk principe binnen het recht is dat een onderscheid objectief gerechtvaardigd kan zijn. Daarvoor is vanzelfsprekend noodzakelijk dat het middel waarmee een onderscheid wordt geïntroduceerd geschikt, noodzakelijk en evenredig is om een legitiem doel mee te behartigen. Dat de netwerkkwaliteit en het behartigen van de hubfunctie een legitiem doel is, staat naar het oordeel van de Nederlandse autoriteiten buiten twijfel. Voor wat betreft de noodzaak en evenredigheid wordt korthedshalve verwezen naar de onderdelen uit deze brief die daar specifiek betrekking op hebben. Van belang is echter dat het onderscheid dat de verkeersverdelingsregel maakt rechtstreeks te herleiden is tot het doel: het versterken van de hubfunctie van Schiphol.

f. Evenredigheid en proportionaliteit

Het is van belang dat de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk om het legitieme doel, dat eraan ten grondslag ligt, te verwezenlijken. Ook moeten er niet minder ingrijpende middelen bestaan om hetzelfde resultaat te bereiken.

Met betrekking tot de mogelijkheid voor minder ingrijpende middelen geldt het volgende. Lelystad Airport is ontwikkeld om verkeer dat niet noodzakelijkerwijs gebonden is aan Schiphol over te nemen zodat er op Schiphol ruimte ontstaat voor verkeer dat bijdraagt aan de hubfunctie. Dit (actief luchthaven)beleid is vormgegeven omdat de mogelijkheden om op Schiphol zelf extra ruimte te creëren beperkt zijn en zoals reeds uiteen is gezet in het voorgaande en de nota van toelichting bij de verkeersverdelingsregel, maximaal benut worden.

Het is uitgaande van het actieve luchthavenbeleid van Nederland, kort gezegd, nodig dat de capaciteit op Lelystad Airport met prioriteit benut wordt door verkeer dat afkomstig is van Schiphol. Daarvoor is een formele overheidsmaatregel vereist. De capaciteit van Lelystad Airport zou zonder de formele overheidsmaatregel immers op gelijke wijze beschikbaar zijn voor een ieder en daarmee ook op gelijke wijze voor verkeer dat niet afkomstig is van Schiphol. Dan dreigt eenzelfde scenario zich te voltrekken als voor Eindhoven Airport het geval was. Namelijk, dat er voornamelijk sprake is van zogeheten autonome groei en de luchthaven geen bijdrage levert aan het selectiviteitsbeleid.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

Aan de zijde van Schiphol geldt hetzelfde. Indien niet een formele overheidsmaatregel voorziet in een zeker gebruik van de capaciteit die vrijvalt ten gevolge van een beweging naar Lelystad Airport, is de exploitant niet bij machte om dit gebruik voor te schrijven. Gevolg hiervan zou zijn dat de vrijgevallen capaciteit op Schiphol benut zou kunnen worden door verkeer dat niet bijdraagt aan de hubfunctie van Schiphol. Dit staat haaks op het selectiviteitsbeleid.

De verkeersverdelingsregel adresseert de bovenstaande punten op transparante en non-discriminatoire wijze en is daarmee een geschikt en noodzakelijk middel om uitvoering te geven aan het selectiviteitsbeleid.

In de eerste jaren lijkt het aantal vluchten dat naar Lelystad Airport wordt verplaatst, in vergelijking met de 500.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol wellicht gering. Desalniettemin is de schaarste op Schiphol groot waardoor iedere ruimte die ontstaat voor hubgebonden verkeer welkom is. De aantallen vluchten waar het in de eerste jaren om gaat, leveren onmiskenbaar deze positieve bijdrage. Voorts is van belang dat de beperkingen die de verkeersverdelingsregel met zich meebrengt ook niet verder gaan dan het aantal vluchten dat op Lelystad Airport kan worden afgehandeld. De verkeersverdelingsregel brengt bij een relatief kleine bijdrage als het aankomt op het aantal vluchten, ook een beperking met zich mee met dezelfde beperkte omvang. De bijdrage aan de hubfunctie van Schiphol en de beperking zijn aldus recht evenredig met elkaar verbonden.

De verkeersverdelingsregel gaat voorts niet verder dan noodzakelijk is. In dit verband is namelijk van belang dat op Schiphol alleen de capaciteit die ten gevolge van de verkeersverdelingsregel extra beschikbaar komt, beperkt is in het gebruik. Met andere woorden: capaciteit die op Schiphol beschikbaar komt bovenop de 500.000 vliegtuigbewegingen, bijvoorbeeld door aanscherping van normen en strikt geluidpreferentieel baangebruik, valt niet onder de reikwijdte van de verkeersverdelingsregel.

Verder is in het kader van de evenredigheid van bijzonder belang dat de verkeersverdelingsregel uitgaat van een vrijwillige beweging van luchtvaartmaatschappijen naar Lelystad Airport. Luchtvaartmaatschappijen worden aldus niet gedwongen om hun operatie (deels) naar Lelystad Airport te verplaatsen en worden daarmee niet gedwongen in een situatie gebracht die voor hen niet werkbaar is of past in het bedrijfsvoeringsmodel. Luchtvaartmaatschappijen kunnen zelf de afweging maken of de beweging naar Lelystad Airport voor hen werkbaar en commercieel aantrekkelijk is.

Tot slot is er een tweetal zaken aan de verkeersverdelingsregel toegevoegd, die voor de evenredigheid van bijzonder belang zijn.

In de eerste plaats is geregeld dat Lelystad Airport vanaf opening

slotgecoördineerd zal zijn; eerst worden de regels uit de slotverordening toegepast, daarna de prioriteitsregel uit de verkeersverdelingsregel. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij het EU-kader dat geldt voor de verdeling van capaciteit op een luchthaven.

In de tweede plaats vindt na de eerste 10.000 vluchten een evaluatie plaats, waarna – na akkoord van de Europese Commissie – de regel geldt voor 25.000 vluchten. Hiermee is de reikwijdte van de regel in eerste instantie beperkt en daarmee meer proportioneel.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

g. Objectieve criteria

In de verkeersverdelingsregel wordt uitsluitend gebruik gemaakt van objectieve criteria die op iedere luchtvaartmaatschappij en op iedere bestemming gelijkelijk worden toegepast. De criteria zijn direct te herleiden tot het legitieme doel waarvoor de verkeersverdelingsregel wordt ingesteld, namelijk: het verplaatsen van punt-tot-punt-verkeer naar Lelystad Airport zodat op Schiphol ruimte ontstaat voor transferverkeer dat een bijdrage levert aan de hubfunctie.

Het meest wezenlijke criterium is vanzelfsprekend het transferpercentage. De Nederlandse autoriteiten hechten eraan hier specifieke aandacht aan te besteden. In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat het transferpercentage rechtstreeks gerelateerd is aan de functie die Schiphol moet vervullen, die van een hub. Op een hub stappen passagiers over van de ene op de andere vlucht, waardoor het transferpercentage een relevant criterium is. De transfervluchten zijn verbonden aan Schiphol.

In de tweede plaats is het gekozen percentage relevant. Het doel is vanzelfsprekend om transfervluchten te onderscheiden van punt-tot-punt-vluchten. Het percentage moet derhalve hoog genoeg zijn om effectief te zijn. Tegelijkertijd moet worden gezien welke impact een transferpercentage heeft op de maatschappijen in kwestie. Er moet een balans worden gezocht tussen enerzijds het vermogen om effectief te zijn en anderzijds de (negatieve) impact die het heeft op maatschappijen. In dit verband hebben de Nederlandse autoriteiten kwantitatieve studies laten uitvoeren naar de betreffende vluchten en de mate waarin de verschillende maatschappijen worden geraakt. Op basis van die informatie hebben de Nederlandse autoriteiten gekozen voor een transferpercentage van 10%. Bij dit percentage is naar het oordeel van de Nederlandse autoriteiten een evenwicht gevonden tussen enerzijds het bewerkstelligen van het doel van de maatregel en anderzijds de impact die de maatregel kan hebben op maatschappijen.

h. Transparantie

De verkeersverdelingsregel heeft in het nationale recht de vorm van een zogeheten algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling. De algemene maatregel van bestuur wordt conform de nationale voorschriften gepubliceerd in het Staatsblad, voorafgaand aan inwerkingtreding. Voor de regeling geldt hetzelfde, alleen wordt deze gepubliceerd in de Staatscourant. Zowel het Staatsblad als de Staatscourant is voor iedereen raadpleegbaar. In het bijzonder verdient vermelding dat de bestemmingen op grond van de verkeersverdelingsregel iedere twee jaar opnieuw worden aangewezen op basis van de in de verkeersverdelingsregel opgenomen criteria. De bestemmingen zullen als een bijlage bij de regeling eveneens gepubliceerd worden.

In het kader van transparantie kan verder worden opgemerkt dat er – zoals toegelicht onder a – een openbare consultatie heeft plaatsgevonden. Alle belanghebbenden hebben van het ontwerp kennis kunnen nemen en zijn in de gelegenheid gesteld om hierop – door middel van een openbare of vertrouwelijke reactie – te reageren.

i. Verhouding met slotverordening

Het is van belang dat de verkeersverdelingsregel niet in strijd komt met de slotverordening. De Nederlandse autoriteiten beschouwen verordening nr. 1008/2008 en de slotverordening als twee nevenschikkende verordeningen, waarbij de ene verordening niet prevaleert boven de ander.

Voor een goed begrip van de relatie tussen de verkeersverdelingsregel enerzijds en de slotverordening anderzijds is het volgende van belang. De toewijzing van slots en het kunnen uitoefenen van vervoersrechten op grond van verordening nr. 1008/2008 zijn juridisch gezien gescheiden zaken. In dit verband zij ook herinnerd aan het standpunt van de Commissie:

“De toewijzing van slots, die in Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad (‘) wordt geregeld, is volgens de Commissie een kwestie die juridisch losstaat van die van de toekenning van vervoersrechten die in Verordening (EEG) nr. 2408/92 wordt geregeld. Deswege zou een door een luchtvaartmaatschappij ingediende aanvraag voor het uitoefenen van vervoersrechten niet kunnen worden geweigerd op grond van het feit dat die maatschappij niet over de nodige slots zou beschikken om de dienst in kwestie te verzorgen. De vraag of de maatschappij al dan niet over voldoende slots beschikt, is derhalve niet relevant en inlichtingen ter zake moeten dan ook niet aan de maatschappijen worden gevraagd. Omgekeerd kan het feit dat een luchtvaartmaatschappij die de voor de exploitatie van een dienst vereiste slots bezit of krijgt, niet gelijkstaan met het verkrijgen van de toestemming om voor die dienst vervoersrechten uit te oefenen [...].”⁹

De voorgestelde verkeersverdelingsregel werkt op exact dezelfde wijze. Hoewel er wordt ingegrepen in het gebruik van slots, wordt het slotverdelingsproces zoals dat moet worden toegepast op grond van de slotverordening, ongemoeid gelaten. Het is van belang om het onderscheid tussen enerzijds de verdeling en anderzijds het gebruik van slots voor ogen te houden.

De slotverordening wordt ook bij het van kracht zijn van de voorgestelde verkeersverdelingsregel, onverkort toegepast.

In het voorliggende ontwerp van de verkeersverdelingsregel wordt Lelystad Airport reeds vanaf de opening voor commercieel verkeer als slotgecoördineerde luchthaven aangewezen; er wordt uitgegaan van schaarste. De regels van toewijzing, zoals vastgelegd in de slotverordening, worden daarom toegepast op de capaciteit op Lelystad Airport.

Voor Schiphol geldt vanzelfsprekend dat de slotverordening van toepassing blijft en ook op Schiphol wordt de werking van de slotverordening niet opzij gezet.

⁹ Beschikking van de Commissie van 28 mei 1993 (93/347/EEG), L. 140/51. Dit is tevens herhaald in de beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG), L 162/25.

De verkeersverdelingsregel stelt uiteraard wel regels voor de manier waarop de – volgens de slotverordening gealloceerde – slots worden gebruikt. Dat is inherent aan een verkeersverdelingsregel en dat een verkeersverdelingsregel kan ingrijpen in de manier waarop slots worden gebruikt, blijkt uit verschillende beschikkingen van de Europese Commissie.¹⁰

**Hoofdirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019

4. CONCLUSIE

Zoals hierboven uiteengezet, kampt Schiphol – nu en in de toekomst - met grote schaarste aan capaciteit en zijn diverse maatregelen getroffen om zowel het efficiënt en veilig gebruik van de luchthaveninfrastructuur op Schiphol en het luchtruim te verbeteren als de leefbaarheid voor de omgeving te vergroten. Meer specifiek is voor Schiphol een selectiviteitsbeleid ontwikkeld dat in samenhang met de extra capaciteit op de regionale luchthavens beoogt om een selectieve ontwikkeling van Schiphol mogelijk te maken waarbij de focus ligt op het voor de huboperatie cruciale transferverkeer. De verkeersverdelingsregel, die uitgaat van een op marktwerking gebaseerde vrijwillige verplaatsing van vluchten met punt-tot-punt-verkeer van Schiphol naar Lelystad Airport, is een aanvulling op deze maatregelen en het beleid om deze selectieve ontwikkeling van Schiphol verder te ondersteunen.

In het bijzonder is relevant dat de verkeersverdelingsregel de werking van de Europese slotverordening respecteert en dat deze onverkort zal blijven gelden. Ook op Lelystad Airport zal de slotverordening worden toegepast, nu deze luchthaven onder de werking van de verkeersverdelingsregel zal worden aangewezen als slotgecoördineerd.

Tegen deze achtergrond beoordeelt Nederland de verkeersverdelingsregel als een gerechtvaardigd instrument om de hubfunctie van Schiphol, in lijn met het strategische belang van hub-luchthavens voor de EU dat de Commissie onderschrijft, te ondersteunen en te versterken. De Nederlandse autoriteiten willen de Commissie verzoeken om de voorgestelde maatregel goed te keuren.

Nederland notificeert hierbij de verkeersverdelingsregel bij de Commissie.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de Beschikking van de Commissie van 21 december 2000 (2001/163/EG), L 58/59. Deze door de Commissie goedgekeurde verkeersverdelingsregel voorziet in artikel 4 expliciet in beperkingen ten aanzien van slots. Ook op grond van de Franse verkeersverdelingsregel, die centraal stond in de Beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG), was het luchtvaartmaatschappijen niet toegestaan om op een bepaalde route van en naar Orly meer dan vier vluchten per dag uit te voeren. Ook dit vormt een beperking van de wijze waarop slots worden gebruikt en was ook expliciet bedoeld om luchtvaartmaatschappijen ertoe te bewegen om slots te gebruiken om naar andere bestemmingen te vliegen.

Bijlagen

1. De Algemene Maatregel van Bestuur ("Besluit verkeersverdeling tussen de luchthavens Schiphol en Lelystad", hierna: het Besluit) en bijbehorende Nota van Toelichting en artikelsgewijze toelichting.
2. De ministeriële regeling behorende bij het Besluit, inclusief de lijsten met bestemmingen die onder de verkeersverdelingsregel vanaf Schiphol en Lelystad Airport kunnen worden aangevlogen.

**Hoofdirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Datum
20 maart 2019