Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Aanmelding verkeersverdelingsregel voor de Nederlandse luchthavens Lelystad Airport en Schiphol

Hoofddirectie Bestuurlijke & Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling LUV & SCH

Den Haag

Datum

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.

De consultatie van marktpartijen is daarbij zwaar meegewogen. Deze consultatie heeft in belangrijke mate bijgedragen tot een evenwichtig eindresultaat.

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. Subsidiair wordt de Europese Commissie verzocht om de voorgenomen maatregel, zoals de Europese Commissie bij haar beschikking van 14 maart 1995 heeft gedaan, onder voorwaarden goed te keuren.[1]

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,[2] 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. De Commissie stelt ten aanzien van haar externe luchtvaartbeleid dan ook het volgende:

[1] In haar beschikking van 14 maart 1995 (95/259/EG), L 162/25, keurde de Commissie de Franse verkeersverdelingsregel goed onder voorwaarde dat een onderdeel van de voorgestelde Franse maatregel werd aangepast.
[2] 'The EU's External Aviation Policy - Addressing Future Challenges' COM (2012) 556 final van 27.09.2012.

> "The economic benefits of hubs are well known, enabling "thinner" routes to be operated profitably with the support of connecting traffic. Investments in airport infrastructure and development of hubs, where justified by a strong and sustainable demand, are crucial for allowing European hubs to compete with those developing in other parts of the world. It is therefore important to identify bottlenecks to growth at an early stage and to remove them or at least limit their negative impact by using all means available to use scarce airport capacity more efficiently."[3]

De Commissie onderschrijft met bovenstaande dat, binnen de vigerende juridische kaders, maatregelen nodig en geoorloofd zijn om schaarse capaciteit op luchthavens met een huboperatie zo efficiënt mogelijk te benutten. De voorliggende verkeersverdelingsregel is een dergelijke maatregel om op Schiphol, de enige Nederlandse hub-luchthaven, de capaciteit zo optimaal mogelijk te benutten.

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. 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. Van deze passagiers was ongeveer 60% een transferpassagier.

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.

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.[4]

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

[3] External Aviation Policy European Union (2012)
[4] 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)

economie creëert. Tot slot leidt een baan in de luchtvaartindustrie tot meer dan drie banen in andere sectoren.[5]

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.[6]

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.

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 afhandelingssysteem) - 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 huboperatie van Schiphol zou komen te vervallen een groot deel van het

[5] The Aviation Strategy of the European Union (speech by DG for Mobility and transport European Commission, 2016)
[6] Actieagenda Schiphol (2016)

verbindingennetwerk zal verdwijnen.[7] Het verdwijnen van de huboperatie op andere luchthavens is in het verleden niet denkbeeldig gebleken.[8] 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.[9] 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.

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.[10] 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. 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.
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 in de praktijk waarschijnlijk ertoe leiden dat een eventuele extra capaciteit in de toekomst op Schiphol minder zal zijn dan de daadwerkelijke behoefte om de gehele marktvraag 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 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.

[7] Economisch belang van de hub-functie van Schiphol. SEO-report 2015-22, SEO (2015)
[8] Capacity demand at Schiphol Airport in 2023 (SEO, 2018)
[9] Economisch belang van de hub-functie van Schiphol. SEO-report 2015-22, SEO (2015)
[10] Veiligheid vliegverkeer Schiphol (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2017)

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 handhavingsstelsel 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 netwerkkwaliteit van 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 al in 2018 wordt 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.
b. Veiligheidsmaatregelen.
c. Luchtruimmaatregelen.
d. Operationele maatregelen.
e. Hinderbeperkende maatregelen.
f. Duurzaamheidsmaatregelen.
g. Selectiviteitsmaatregelen.

<u>Ad a. Langetermijnvisie luchtvaart</u>

De regering werkt aan een langetermijnvisie op de luchtvaart: de Luchtvaartnota 2020-2050. De Luchtvaartnota wordt een toekomstgerichte, integrale en richtinggevende visie op de Nederlandse luchtvaart. Kernvraag waarop de Luchtvaartnota ingaat, is hoe de luchtvaart zich kan ontwikkelen in balans met andere maatschappelijke belangen zoals veiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Hierbij gaat het zowel om de militaire en de civiele luchtvaart als *general aviation* en drones. De tijdshorizon is 2050 zodat deze overeenkomt met de tijdshorizon voor de klimaatambities uit het Klimaatakkoord van Parijs.

In mei 2018 is het project Luchtvaartnota van start gegaan. In de eerste fase tot eind 2018 wordt in een participatieproces geïnventariseerd wat de bouwstenen zijn voor de nota. Ook wordt in samenwerking met planbureaus en kennisinstellingen toegewerkt naar een gedragen feitenbasis voor toekomstbestendig beleid. In de eerste helft van 2019 zal tijdens de verkenningsfase een verdere verdieping en uitwerking van de geïdentificeerde bouwstenen volgen, waarna in de tweede helft van 2019 besluitvorming over de Luchtvaartnota volgt.

Ad b. Veiligheidsmaatregelen

Veiligheid is een absolute randvoorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart. Schiphol en betrokken sectorpartijen werken aan een pakket maatregelen om de veiligheid op Schiphol te verbeteren, mede naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV).[11] Mede om te waarborgen dat ook bij een verdere ontwikkeling van Schiphol voorbij de 500.000 vliegtuigbewegingen Schiphol veilig blijft, worden diverse maatregelen genomen. Zo wordt op Schiphol een integraal veiligheidsmanagementsysteem ontwikkeld. Ook is gebleken dat een groot aantal maatregelen nodig is dat door Schiphol, de luchtverkeersleiding LVNL en andere sectorpartijen genomen moet worden. Daarom wordt de zogeheten *Roadmap safety improvement Schiphol* door de sector opgesteld. Deze roadmap is de agenda van de sector voor de gezamenlijke veiligheidsverbetering. Na de zomer van 2018 is deze roadmap gereed en erwordt reeds volop gewerkt aan de uitvoering van maatregelen. In 2020 vindt een onafhankelijke evaluatie plaats van de maatregelen die zijn genomen door de sector, maar ook door de overheid en de inspectie, om de veiligheid op Schiphol – ook bij groei – te kunnen blijven garanderen. Afgesproken is dat tot die tijd het aantal vliegtuigbewegingen voor groot handelsverkeer niet mag groeien boven de 500.000 per jaar.

Ad c. Luchtruimmaatregelen

Ook ten aanzien van de afhandeling van het luchtverkeer zijn er knelpunten die maken dat een verdere ontwikkeling van Schiphol na 2020 niet zonder meer mogelijk is. Het rapport ATM 2020+ dat in opdracht van de luchtverkeersleiding LVNL is opgesteld, beschrijft knelpunten en oplossingsrichtingen voor de verkeersafhandeling indien wordt besloten tot verdere ontwikkeling van Schiphol.[12] Veiligheid is in de studie als kader benoemd. De conclusie van het rapport is dat afhandeling van 540.000 vliegtuigbewegingen in de huidige luchtruimstructuur mogelijk is, mits aan een reeks voorwaarden wordt voldaan. LVNL en andere betrokken partijen werken hieraan.
Het rapport doet minder eenduidige uitspraken over verdere groei en geeft hierbij aan dat verdere uitbreiding in de grondinfrastructuur van Schiphol en luchtruimherziening nodig zijn. De analyse van LVNL zal als input dienen voor het project Luchtruimherziening.

In 2018 is Nederland een gezamenlijk civiel-militair project gestart voor herontwerp van het luchtruim ten behoeve van het accommoderen van het toenemende verkeer op Schiphol en de regionale luchthavens. Deze herziening kan niet vóór 2023 gerealiseerd zijn. De doelstellingen van de luchtruimherziening zijn het creëren van voldoende civiele en militaire capaciteit

[11] Veiligheid vliegverkeer Schiphol, OVV, april 2017.
[12] ATM2020+. *Enabling selective growth. Capacity development mainport Schiphol* (LVNL, 2018).

en een efficiënter gebruik van het luchtruim, alsmede het verminderen van de impact van de luchtvaart op het milieu, zoals lawaai en CO_2 en (ultrafijne) deeltjesemissie. Tegelijkertijd moet de veiligheid worden gehandhaafd of verbeterd.

Ad d. Operationele maatregelen

Er zijn economische scenario's ontwikkeld voor een verdere groei van Schiphol na 2020. Daaruit blijkt dat, ook bij een gematigd groeiscenario van 1,5% per jaar, er schaarste blijft richting 2030. Indien tot zo'n groeiscenario wordt besloten, is het noodzakelijk flankerende maatregelen van operationele aard te implementeren om ruimte te creëren voor het verkeer dat een bijdrage levert aan het (inter)continentale netwerk van verbindingen. Deze operationele maatregelen kunnen onder meer bestaan uit verhoging van de piekuurcapaciteit, verhoging van het aantal piekperioden, verbreding van piekperioden en een efficiënter gebruik van de start- en landingsbanen gedurende de transitie van aankomst- naar vertrekpiek.[13] Deze maatregelen worden in 2018 en 2019 verder uitgewerkt en getoetst op hun haalbaarheid en effectiviteit. Het onderzoek dat SEO hiernaar heeft uitgevoerd laat overigens zien dat zelfs als de geïdentificeerde maatregelen worden genomen, ook bij een groeiscenario van 1,5% per jaar, verplaatsing van niet-transferverkeer naar Lelystad Airport noodzakelijk is om de hubfunctie te kunnen accommoderen.

Ad e. Hinderbeperkende maatregelen

Bij de ontwikkeling van Schiphol legt de regering de focus op hinderbeperking en leefbaarheid. De sector kan met slimmere en schonere vliegtuigen ruimte creëren voor groei van het aantal vluchten, waarbij de veiligheid voorop staat. Conform de gemaakte afspraken mag de door de sector behaalde milieuwinst voor 50% worden gebruikt voor groei van het vliegverkeer. De overige 50% van de milieuwinst wordt gebruikt voor vermindering van de overlast voor omwonenden. Over de invulling van dit 50/50-principe is advies gevraagd aan de Omgevingsraad Schiphol (ORS). Na de zomer van 2018 wordt dit advies verwacht, waarna de regering hierover een besluit zal nemen en de hiervoor noodzakelijke regelgeving voorafgaand aan het gebruiksjaar 2021 zal implementeren.

De ORS is ook gevraagd na de zomer van 2018 advies uit te brengen over het vraagstuk rondom wonen en vliegen. Er is gevraagd naar een advies waarmee de mogelijkheden worden aangereikt om zowel de ambities van de regering ten aanzien van de luchtvaart op Schiphol als het invullen van de woningbouwopgave in de regio rondom de luchthaven waar te maken. Daarbij moet worden gezorgd voor externe veiligheid en een toereikend beschermingsniveau van de omgeving tegen geluidhinder. Tevens wordt geadviseerd over de vraag hoe het beter op elkaar afstemmen van ontwikkelingen in de lucht en ontwikkelingen op de grond meer mogelijkheden biedt voor maatwerk. Ook naar aanleiding van dit advies zal de regering in 2019 een besluit nemen.

[13] Capacity demand at Schiphol Airport in 2030 (SEO, 2018)

Ad f. Duurzaamheidsmaatregelen

Verduurzaming van de luchtvaart is een van de prioriteiten van de regering en is daarom een centraal thema in de Luchtvaartnota 2020-2050. In internationaal verband wordt gewerkt aan het reduceren van de CO_2-emissies door middel van het ICAO CORSIA en het EU ETS. Zowel nationaal (herindeling luchtruim) als internationaal (Single European Sky) wordt gewerkt aan het optimaliseren van vliegroutes, hetgeen zal leiden tot minder CO_2-uitstoot en minder geluidsoverlast. Ook wordt werk gemaakt van het verder stimuleren van de inzet van biokerosine en het bevorderen van innovaties die de CO_2-uitstoot reduceren. Daarnaast wordt in overleg met Schiphol onderzocht hoe de tarieven gedifferentieerd kunnen worden op basis van duurzaamheid. De regering wil verder in gesprek met de Commissie over belastingen op luchtvaart in het kader van de onderhandelingen over de klimaatdoelen van 'Parijs'. Ook wordt bezien of een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen mogelijk is. Indien beide routes onvoldoende opleveren, zal er per 2021 een vliegbelasting worden ingevoerd.

Ad g. Selectiviteitsmaatregelen

De verkeersverdelingsregel is onderdeel van een pakket aan selectiviteits-maatregelen, dat in paragraaf E nader uiteen wordt gezet.

In 2019 zal de regering in samenhang met alle hierboven genoemde 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 marktvraag naar luchtvaart op Schiphol geen sprake kan zijn. Daarom is een selectieve ontwikkeling van Schiphol cruciaal.

E. 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. Bij opening van Lelystad Airport in 2020 zal de luchthaven maximaal 4000 starts en landingen accommoderen; dit aantal kan in 2021 doorgroeien naar maximaal 7000 en in2022 kunnen er 10.000 vliegtuigbewegingen op Lelystad Airport plaatsvinden. Op de langere termijn is doorgroei mogelijk tot de bovengenoemde maximale capaciteit van 45.000. 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 vrachtvluchten. Lelystad Airport zal ook geen zogenaamde 'widebody' vliegtuigen kunnen accommoderen, noch zullen vluchten vanuit bestemmingen waarvoor een 100% drugscontrole geldt op de luchthaven opereren. 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 Eelde Airport is nog enige ruimte beschikbaar voor het accommoderen van marktvraag 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. 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 geweest. De extra capaciteit op Eindhoven Airport is grotendeels in gebruik genomen voor verkeer dat niet afkomstig was van Schiphol. Dit is enerzijds het gevolg van de grote marktvraag 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 exclusief in te zetten voor transferverkeer omdat er destijds volop groeiruimte op Schiphol was. Voor Lelystad Airport geldt dat de luchthaven exclusief wordt ontwikkeld om Schiphol te ontlasten van verkeer dat niet strikt gebonden is aan Schiphol.

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 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 exclusief beschikbaar gesteld voor niet-transferverkeer (minder dan 10% transfer) afkomstig van Schiphol;
2. de vrijgekomen capaciteit op Schiphol, als gevolg van de regel, wordt exclusief beschikbaar gesteld voor transferverkeer (10% transfer of meer).

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 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 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 alle ruimte op Lelystad Airport wordt gereserveerd voor het type verkeer dat niet gebonden is aan de huboperatie op Schiphol.

Extra mogelijkheid voor groei is met name noodzakelijk gedurende de tijdvakken waarin de schaarste op Schiphol het grootst is, de piekuren. Om deze reden wordt bij de verdeling van capaciteit op Lelystad Airport in de verkeersverdelingsregel prioriteit gegeven aan het verkeer dat afkomstig is uit de piekuren. Het is van belang om te benadrukken dat de verkeersverdelingsregel, zoals die is uitgewerkt naar aanleiding van de consultatie van marktpartijen, 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.

Indien de verkeersverdelingsregel niet wordt ingezet, wordt het maatschappelijk en politiek draagvlak van capaciteitsuitbreiding op zowel Lelystad Airport als Schiphol ondergraven en stagneert de ontwikkelmogelijkheid van het transferverkeer op Schiphol. Het uitblijven van overheidsingrijpen op dit vlak heeft derhalve als groot risico dat de ontwikkeling van de belangrijke deelmarkt van (inter)continentale verbindingen op slot gezet wordt en daarmee aan internationaal concurrerend vermogen inboet. 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 dat het meest bijdraagt aan het (inter)continentale verbindingennetwerk.

G. Onderzoek naar slothandel

Naast de inzet van de verkeersverdelingsregel onderzoekt de regering de mogelijke introductie van secundaire slothandel op Schiphol. Bij secundaire slothandel kunnen luchtvaartmaatschappijen op vrijwillige basis slots met elkaar verhandelen in combinatie met een financiële vergoeding. Secundaire slothandel vormt daarmee een instrument dat aansluit op de werking van de vrije markt.

Secundaire slothandel kan ondersteunend zijn aan de implementatie van de verkeersverdelingsregel doordat luchtvaartmaatschappijen die van Schiphol naar Lelystad Airport verhuizen financiële compensatie krijgen voor de slots die ze als gevolg van de verplaatsing naar Lelystad Airport niet meer nodig hebben op Schiphol. Dit kan het voor luchtvaartmaatschappijen aantrekkelijker maken om de vrijwillige stap naar Lelystad Airport te zetten.

Het ministerie zal in overleg met de Commissie de mogelijkheden van secundaire slothandel op Schiphol verder in kaart brengen en in een later stadium een besluit nemen over de wenselijkheid hiervan. Er zou hierbij ook overwogen kunnen worden om na overleg met de Commissie een beperkt experiment uit te voeren. Daarbij is het van belang op te merken dat er nog geen eenduidig Europees kader bestaat voor secundaire slothandel. De regering werkt graag samen met de Commissie om tot een kader te komen.

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."[14]

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.

Tot slot is relevant dat verkeersverdelingsregels meer omvatten dan alleen regelingen die luchtverkeer tussen luchthavens wederzijds uitsluiten. De passage maakt duidelijk dat verkeersverdelingsregels vele verschijningsvormen kunnen hebben en dat het lidstaten vrij staat om luchthavens daarin een verschillende rol te laten vervullen, dus ook Lelystad Airport als "overloopluchthaven" van Schiphol.

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 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. 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. Daarbij zijn

[14] 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.

tevens de toelichting en onderliggende studies openbaar gemaakt, zodat belanghebbende partijen hier eveneens kennis van konden nemen.

Zowel luchtvaartmaatschappijen als luchthavens hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Deze reacties zijn meegestuurd met de notificatie. De voornaamste zorgen met betrekking tot de verkeersverdelingsregel die uit de consultatie 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.

Naar aanleiding van de consultatie is de verkeersverdelingsregel 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.

Daarnaast zijn de criteria om te bepalen welke vluchten gebruik mogen maken van Schiphol enerzijds en Lelystad Airport anderzijds aangepast om meer aansluiting te vinden bij de hubfunctie van Schiphol door het transferpercentage bepalend te laten zijn. Dit criterium wordt voorts spiegelbeeldig toegepast: op Lelystad Airport kan het verkeer terecht (afkomstig van Schiphol) dat voor *minder dan 10%* bestaat uit transfer en op Schiphol kan het verkeer terecht dat voor *10% of meer* bestaat uit transfer.

b. 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. 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.

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

d. Geen onnodige afbreuk aan commerciële kansen

Om de bedrijfsvoering van luchtvaartmaatschappijen niet onnodig te belemmeren, is het toegestaan om vanaf Lelystad Airport alle aangewezen bestemmingen te bedienen met een gemiddeld transferpercentage van minder dan 10%; 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 is 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 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 reserveert het gebruik van Lelystad Airport voor verkeer dat afkomstig is van Schiphol. Het is in de verkeersverdelingsregel op deze wijze geregeld omdat Lelystad Airport in het kader van het selectiviteitsbeleid is ontwikkeld als "overloopluchthaven" van Schiphol. Alleen door Lelystad Airport te reserveren 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 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.[15]

Ten aanzien van de nieuwe toetreders kan voorts worden vermeld dat de extra capaciteit die op Schiphol beschikbaar komt bovenop de 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar, door bijvoorbeeld de 50/50-regel, niet door de verkeersverdelingsregel wordt bestreken. Ook capaciteit die anderszins 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.

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 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 blijkt,[16] 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 *bestemmingen*niveau 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

[15] Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG), L 162/25.
[16] Zie bijvoorbeeld overweging 49 uit de Beschikking van de Commissie van 21 december 2000 (2001/163/EG), L 58/29.

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.

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 kortheidshalve verwezen naar de onderdelen uit deze brief die daar specifiek betrekking op hebben. Van belang is echter dat het onderscheid dat deze 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, maximaal benut worden.

Het is uitgaande van het actieve luchthavenbeleid van Nederland, kort gezegd, nodig dat de capaciteit op Lelystad Airport gereserveerd wordt voor verkeer dat afkomstig is van Schiphol. Daarvoor is een formele overheidsmaatregel vereist. De capaciteit van Lelystad Airport zou zonder de formele overheidsmaatregel immers beschikbaar zijn voor een ieder en daarmee ook voor verkeer dat niet afkomstig is van Schiphol. De exploitant van Lelystad Airport is, gelet op het in beginsel openbare karakter van luchthavens en de vrije toegang tot de routes als bedoeld in artikel 15 van de verordening immers gehouden om luchtvaartmaatschappijen deze toegang te verlenen. Dan dreigt eenzelfde scenario zich te voltrekken als voor Eindhoven Airport het geval was. Namelijk, dat er sprake is van zogeheten autonome groei en de luchthaven geen bijdrage levert aan het selectiviteitsbeleid.

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.

Lelystad Airport kent een ingroeipad. In 2020 kunnen er 4.000 vliegtuigbewegingen geaccommodeerd worden, in 2021 7.000 en in 2022 10.000. Uiteindelijk kunnen er op jaarbasis 45.000 vliegtuigbewegingen vanaf Lelystad Airport worden afgehandeld. 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 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 ten gevolge van de 50/50-regel waar reeds aan gerefereerd is, 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 verdient de mogelijkheid tot secundaire slothandel aandacht. Benadrukt moet worden dat de Nederlandse autoriteiten (secundaire) slothandel zien als een mogelijk waardevol instrument om tot een economisch efficiënte verdeling van de slots te komen. Echter, er is een aantal factoren dat ervoor zorgt dat slothandel op zichzelf niet afdoende effectief wordt geacht. In de eerste plaats hebben de Nederlandse autoriteiten een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar de economische effecten van slothandel.[17] Daaruit blijkt dat de uiteindelijke uitkomst en verdeling van slots ten gevolge van secundaire slothandel bepaald niet zeker is. In de tweede plaats kent slothandel, met name door de tekst van de slotverordening, beperkingen. Zo kunnen niet gelieerde luchtvaartmaatschappijen

[17] Secundaire slothandel op Schiphol, SEO-rapport no 2018-29, maart 2018.

slots op grond van de slotverordening alleen ruilen op basis van een slot voor een slot. Door de schaarste op Schiphol beschikken luchtvaartmaatschappijen in beperkte mate over slots die onderdeel kunnen uitmaken van een dergelijke ruil. Ook heeft slothandel betrekking op slots binnen één en dezelfde luchthaven. Het uitgangspunt van het selectiviteitsbeleid is echter dat het punt-tot-punt-verkeer afkomstig van Schiphol verplaatst wordt naar Lelystad Airport. Maatschappijen hebben dan de mogelijkheid om hun operatie bestaande uit punt-tot-punt-verbindingen voort te zetten op Lelystad Airport. Alleen slothandel op Schiphol voorziet luchtvaartmaatschappijen niet in die mogelijkheid.

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 voorts 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.

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.

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 […].”[18]

De voorgestelde verkeersverdelingsregel werkt op exact dezelfde wijze. Er wordt op geen enkele wijze ingegrepen in het slotverdelingsproces. De slotverordening wordt ook bij het van kracht zijn van de voorgestelde verkeersverdelingsregel, onverkort toegepast.
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.[19]

Het is aldus van belang om te benadrukken dat de verkeersverdelingsregel de verdeling van slots door de slotcoördinator ongemoeid laat. Het zijn de luchtvaartmaatschappijen die de normadressaat zijn voor wat betreft het *gebruik* van de slots.

Tot slot verdient de vraag of Lelystad Airport slotgecoördineerd wordt of niet enige aandacht. Deze verkeersverdelingsregel staat daar los van. De verkeersverdelingsregel veronderstelt geen slotcoördinatie, en sluit het ook niet uit. Voor het geval Lelystad Airport als slotgecoördineerd wordt aangewezen voorziet de verkeersverdelingsregel expliciet in het niet van toepassing zijn van bepaalde provisies. De verkeersverdelingsregel staat dus niet in de weg aan (onverkorte) toepassing van de slotverordening.

Om volledig te zijn, wordt in de verkeersverdelingsregel aldus rekening gehouden met een tweetal scenario’s: niet slotgecoördineerd en wel slotgecoördineerd. Met de situatie dat Lelystad Airport niet als gecoördineerd wordt aangewezen wordt rekening gehouden vanwege het volgende. De slotverordening en de Worldwide Slot Guidelines veronderstellen dat een luchthaven slechts dan als slotgecoördineerd wordt aangewezen indien er sprake is van schaarste.[20] Deze schaarste moet eveneens, voorafgaand aan slotcoördinatie, worden onderzocht door middel van een grondige capaciteitsanalyse.[21] In deze analyse moeten de capaciteitstekorten worden geanalyseerd. Op het moment is luchthaven Lelystad echter nog niet geopend voor handelsverkeer. Dat gebeurt pas in 2020. Dit brengt met zich mee dat er in het geheel geen (historische) data voorhanden zijn

[18] 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.
[19] 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.
[20] Onderdeel 5.1.1. van de Worldwide Slot Guidelines, versie 8.1: “A level 3 airport is one where demand for airport infrastructure significantly exceeds the airport’s capacity during the relevant period.”
[21] Artikel 3, derde lid, van de slotverordening.

om een capaciteitstekort te kunnen concluderen. Uiteraard is niet uitgesloten dat de capaciteitsanalyse conform de slotverordening alsnog plaatsvindt en dat daaruit volgt dat Lelystad Airport als slotgecoördineerd moet worden aangewezen. Deze verkeersverdelingsregel belemmert dat op geen enkele wijze.

In het geval Lelystad Airport niet slotgecoördineerd is, zijn de bepalingen uit de slotverordening aangaande de verdeling van slots niet van toepassing. Desalniettemin is het denkbaar dat in de aanloopfase naar slotcoördinatie een zo veel mogelijk transparante, objectieve en niet-discriminerende verdeling van capaciteit moet plaatsvinden op luchthaven Lelystad Airport. Voor dat geval voorziet de verkeersverdelingsregel in enkele bepalingen die regelen hoe de capaciteit moet worden verdeeld. Voor deze prioriteit is aangesloten bij de tijdvakken op Schiphol en de schaarste die daarin zichtbaar is. De tijdvakken waarin de schaarste het grootst is en die de meeste toegevoegde waarde vertegenwoordigen voor het transferverkeer hebben een hogere prioriteit gekregen. Dat is aan te merken als een objectief gerechtvaardigd onderscheid.

Zoals gesteld, worden de bepalingen inzake prioriteit en verdeling van capaciteit in de voorgestelde verkeersverdelingsregel buiten werking gesteld indien Lelystad Airport als slotgecoördineerd wordt aangewezen. Dan wordt de capaciteit immers niet verdeeld door de exploitant, maar door de slotcoördinator en op basis van de regels in de slotverordening.

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. 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.

Subsidiair verzoeken de Nederlandse autoriteiten de Commissie om de voorgestelde maatregel onder door de Commissie te stellen voorwaarden goed te keuren, zoals de Commissie eveneens heeft gedaan in haar beschikking van 14 maart 1995.[22]

Nederland notificeert hierbij de verkeersverdelingsregel bij de Commissie.

[22] Beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG), L 162/25.

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;
3. De input vanuit marktpartijen op de conceptversie van de VVR zoals deze in november-december 2017 ter consultatie aan de sector is voorgelegd, met de reacties van:
    - 3.1 KLM
    - 3.2 easyJet
    - 3.3 Transavia
    - 3.4 Vueling
    - 3.5 TUIfly
    - 3.6 Corendon
    - 3.7 Ryanair
    - 3.8 Lufthansa
    - 3.9 Royal Schiphol Group
    - 3.10 Groningen Airport Eelde
    - 3.11 Belfast International Airport
    - 3.12 Naples International Airport
4. Relevante studies voor de verkeersverdelingsregel:
    - *4.1 Capacity demand at Schiphol in 2023* (SEO)
    - 4.2 *Capacity demand at Schiphol in 2030* (SEO)
    - 4.3 *Secundaire slothandel op Schiphol* (SEO)
    - 4.4 *Airline Split Operations* (M3 Consultancy)

Bijlagen 3 en 4 worden separaat per e-mail naar de Commissie gestuurd.