NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Het uitgebreide netwerk van (inter)continentale bestemmingen dat wordt aangeboden op Schiphol is van essentieel belang voor onze economie en vestigingsklimaat. Nederland heeft een groot aantal bedrijven die wereldwijd opereren en het kabinet wil dat Nederland ook in de toekomst een aantrekkelijke vestigingsplaats voor buitenlandse bedrijven blijft. De komende jaren zal de vraag naar luchtvervoer verder toenemen. Dit is aangegeven in zowel de Luchtvaartnota (2009) als de Actieagenda Schiphol (2016). In het regeerakkoord (2017) is herbevestigd dat op Schiphol voorrang gegeven moet worden aan vluchten die het (inter)continentale netwerk versterken. Eindhoven Airport en Lelystad Airport zijn belangrijke luchthavens voor vakantiebestemmingen. Daarom wordt met dit besluit het verkeer verdeeld tussen de luchthavens Schiphol en Lelystad. Er wordt door vakantiebestemmingen te verplaatsen naar Lelystad, op Schiphol ruimte gecreëerd voor vluchten die essentieel zijn voor het intercontinentale netwerk.

Schiphol als mainport

De luchthaven Schiphol functioneert als een mainport. De jaarlijkse toegevoegde waarde van deze mainport is becijferd op ongeveer 9 miljard euro en het aantal banen dat direct of indirect gerelateerd is aan de luchthaven bedraagt 114.000[1] (direct en indirect achterwaarts). Schiphol levert aldus een grote bijdrage aan de Nederlandse economie. De mainport bestaat uit twee elementen. In de eerste plaats is dat de hub-functie van de luchthaven en in de tweede plaats is dat het grootstedelijk gebied rondom de luchthaven.

Hub-functie
Het uitgebreide netwerk van intercontinentale bestemmingen kan uitsluitend worden geborgd doordat Schiphol functioneert als een intercontinentaal knooppunt, een hub.
Centraal kenmerk daarvan is dat passagiers vanuit allerlei, veelal Europese, bestemmingen via Schiphol overstappen naar een intercontinentale bestemming en andersom. Het is vanwege deze overstappende passagiers dat de intercontinentale bestemmingen vanaf Schiphol verzorgd kunnen worden. Slechts een beperkt deel van de intercontinentale bestemmingen zou namelijk winstgevend geëxploiteerd kunnen worden op basis van alleen de nationale markt. Daardoor zouden deze bestemmingen verdwijnen als de hub-operatie van Schiphol komt te vervallen en zou er via een buitenlandse hub gereisd moeten worden om de verbinding tussen deze bestemming en Nederland te kunnen realiseren. Als gevolg van het wegvallen van de hub-operatie van Schiphol zal bijna 40 procent van het directe netwerk verdwijnen[2]. Dit leidt tot een afname van de toegevoegde waarde van ruim 4 miljard euro en ruim 55.000 banen op de korte termijn. De negatieve welvaartseffecten van langere reistijden en hogere ticketprijzen bedragen ruim 630 miljoen euro[3]. Het wegvallen van de hub-operatie van Schiphol heeft derhalve grote gevolgen voor de Nederlandse economie. Dat het verdwijnen van de hub-operatie niet denkbeeldig is, is in het verleden gebleken voor de luchthavens van Zürich, Brussel, Milaan Malpensa en Boedapest. Verder is het verlies van de hub-functie in bijna alle gevallen onomkeerbaar gebleken. De hub-functie van Schiphol is derhalve geen vanzelfsprekendheid.

Vanwege de kleine thuismarkt van Nederland is een (Europees) verbindingennetwerk om deze intercontinentale bestemmingen te voeden onontbeerlijk. Beide functies, intercontinentale

[1] Economisch belang van de mainport Schiphol. Analyse van directe en indirecte economische relaties, Decisio (2015)
[2] Economisch belang van de hub-functie van Schiphol. SEO-report 2015-22, SEO (2015)
[3] Economisch belang van de hub-functie van Schiphol. SEO-report 2015-22, SEO (2015)

bestemmingen en het daarbij passende (Europese) netwerk van zogenoemde “feedervluchten”, vormen tezamen de intercontinentale knooppuntfunctie op Schiphol.

Het grote belang van Europese hubs wordt ook door de Europese Commissie onderschreven. Voor de externe luchtvaartpolitiek van de EU beschouwt zij namelijk de aanwezigheid van enkele grote hubs op het grondgebied van de EU van grote economische en strategische betekenis,[4] 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 Europese hubs vermoedelijk alleen maar toe.

Het kabinet ziet derhalve het behouden en versterken van de hub-functie van Schiphol als een essentieel te borgen publiek belang. Tevens ziet het kabinet het beschermen van zogenaamde gebonden klanten – vanuit mededingingsperspectief - ook als een publiek belang[5][6]. Luchtvaartmaatschappijen die intercontinentale bestemmingen - of het hiermee samenhangende feederverkeer – bedienen zijn gebonden aan specifieke luchthaveninfrastructuur – zowel fysiek als logistiek - die in Nederland alleen op Schiphol kan worden aangeboden. Om dit publiek belang te borgen is het accommoderen van de hub-operatie op Schiphol en het vakantieverkeer op Lelystad essentieel.

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

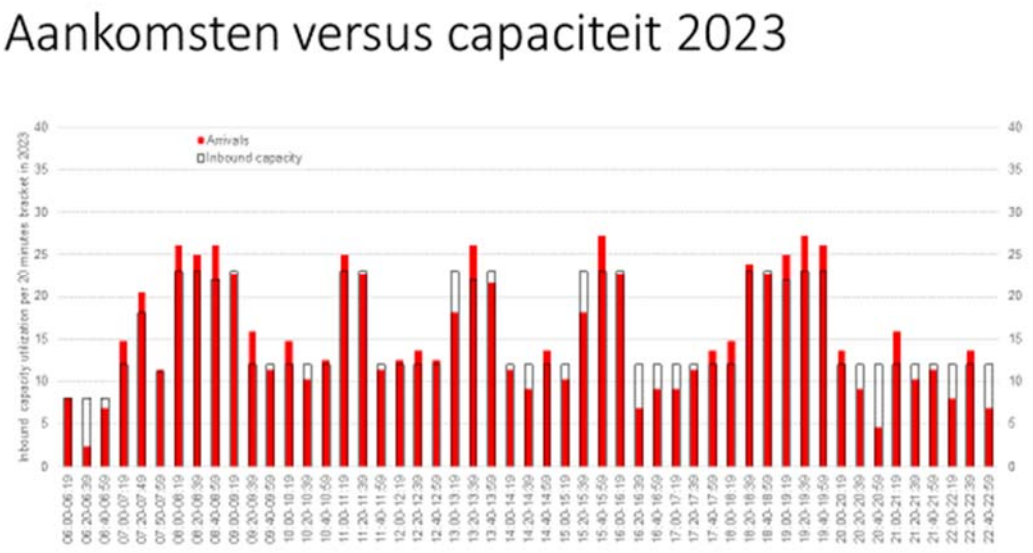
Deze twee elementen van de mainport Schiphol – de hubfunctie en het grootstedelijk gebied - zijn met elkaar verweven. De vraag naar luchtverbindingen wordt mede bepaald door de omvang van de bedrijvigheid en bevolking in het gebied rondom Schiphol. Tegelijkertijd is ook in de Actieagenda Schiphol verwoord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

Achtergrond

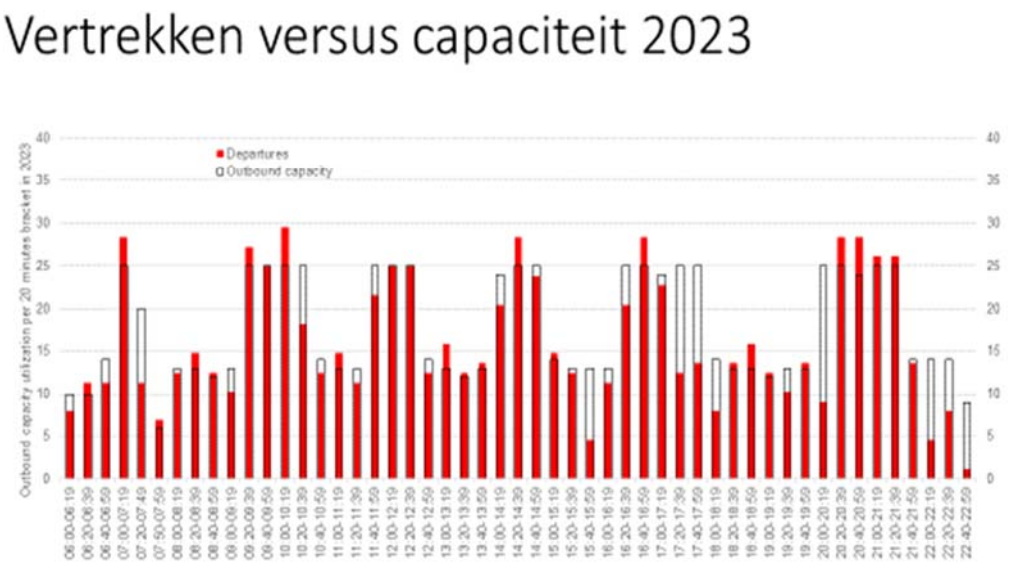
1. *Groei Schiphol*

Om de ruimte te borgen voor de ontwikkeling van de hub zijn in het verleden afspraken gemaakt om Schiphol, Lelystad en Eindhoven in samenhang te ontwikkelen. Om het milieu te beschermen is de capaciteit op Schiphol beperkt. Tot en met 2020 is er ruimte voor ten hoogste 500.000 vliegtuigbewegingen. Daarna is er duurzame groei mogelijk op basis van het 50/50-principe. Het uitgangspunt is dat de helft van de milieuwinst die wordt behaald door minder milieubelastend te vliegen, toekomt aan de omgeving. De andere helft mag worden gebruikt voor meer vliegtuigbewegingen.
Tegelijkertijd is de vraag naar vliegtuigbewegingen op Schiphol groot. In het jaar 2015 waren er 451.000 vliegtuigbewegingen, in het jaar 2016 479.000 en de prognose voor het jaar 2017 is 498.000. Inmiddels overstijgt de vraag het aanbod en is het de verwachting dat dit in de komende jaren een grotere druk legt op de beschikbare slotcapaciteit. Dit is geïllustreerd in figuur 1 en 2.

[4] ‘The EU's External Aviation Policy - Addressing Future Challenges’ COM (2012) 556 final van 27.09.2012.
[5] De overheid geeft invulling aan haar taak om het publieke belang van de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven te waarborgen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr. 1)
[6] Reden te meer omdat Schiphol op sommige deelmarkten ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen en met name de hub-operatie een economische machtspositie heeft (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 074, nr. 6)



Figuur 1 Aankomsten versus inkomende capaciteit in 2023 [7]



Figuur 2 Vertrekken versus uitgaande capaciteit in 2023 [8]

Om binnen de milieuruimte die beschikbaar is, de positie van Schiphol als mainport te behouden en te versterken, is het van belang om te sturen op het soort verkeer dat op Schiphol wordt geaccommodeerd. Schiphol is daarbij primair bedoeld voor het intercontinentale verkeer en het hiermee samenhangende feederverkeer. Tegelijkertijd is afgesproken dat het niet noodzakelijkerwijs aan de hub-operatie gebonden luchtverkeer zoveel mogelijk van Lelystad en Eindhoven gebruik gaat maken. Lelystad en Eindhoven zijn hiermee belangrijke luchthavens voor vakantievluchten. In het kabinetsbesluit over de lange termijnverkenning Schiphol (2008) is

[7] Capacity demand at Schiphol Airport, SEO/To70 (2017)
[8] Capacity demand at Schiphol Airport, SEO/To70 (2017)

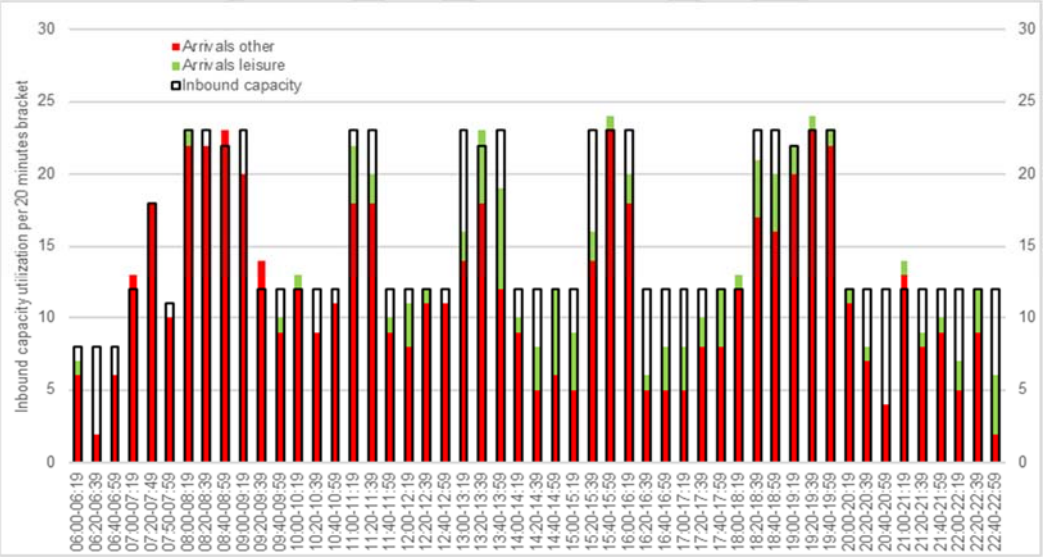
aangegeven dat Lelystad en Eindhoven de meest aantrekkelijke locaties zijn voor het invullen van de functie van zogenaamde 'overlooplocatie'.

2. Belangrijke gebruikersvoorwaarde: Piekcapaciteit

In verband met de forse recente groei op Schiphol zal het afgesproken plafond van 500.000 vliegtuigbewegingen nog voor 2020 bereikt worden. Gezien de marktprognoses zal ook na 2020 sprake blijven van schaarste op Schiphol. Deze doet zich in eerste instantie voor in voor de hub-operatie essentiële aankomst- en vertrektijdvakken op Schiphol. Bij het vervullen van de intercontinentale knooppuntfunctie is de hub-operatie met name afhankelijk van ruimte in de ochtendpiek en ruimte in de avondpiek. Dit zijn cruciale tijdvakken waarin de intercontinentale bestemmingen - veelal uit de Verenigde Staten en Azië – aankomen en vertrekken. Hier is de hub-operatie op gebaseerd en er is nauwelijks groeiruimte in deze cruciale tijdvakken. Dit legt daarom grote druk op de intercontinentale knooppuntfunctie van Schiphol. Niet alleen de milieuruimte op Schiphol knelt, maar ook de operationele afhandelcapaciteit op de grond en in de lucht.

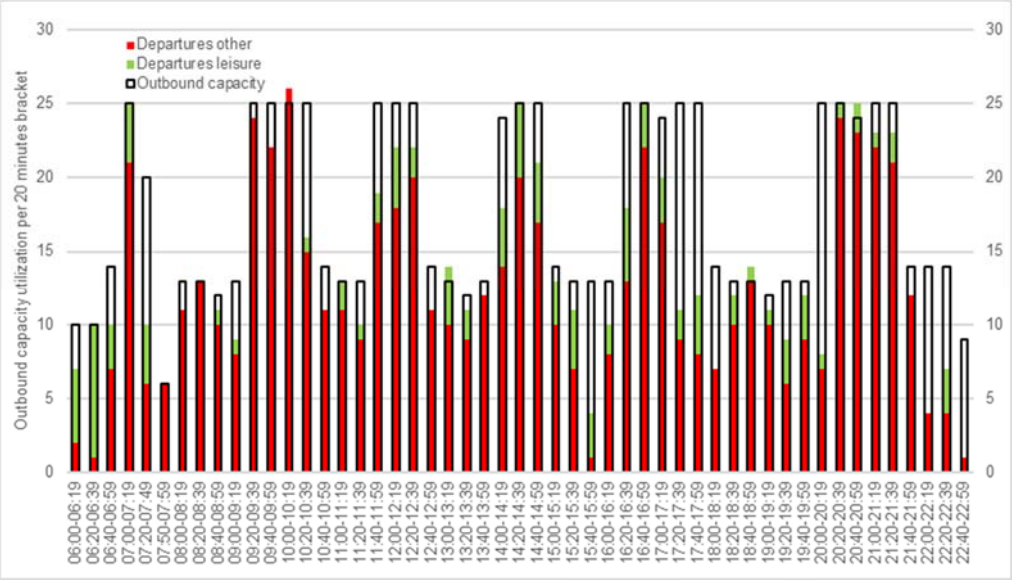
Daarom is het van belang dat er ruimte wordt gecreëerd voor het verkeer dat onlosmakelijk verbonden is met Schiphol. De tegenhanger is dat het verkeer dat ook elders kan worden geaccommodeerd, wordt uitgeplaatst. Daarom wordt met het onderhavige besluit het luchtverkeer verdeeld; het verkeer naar aangewezen vakantiebestemmingen wordt uitgeplaatst van Schiphol naar Lelystad, te beginnen met bestemmingen in de voor de hub-operatie meest cruciale tijdvakken.

In onderstaande figuren 3 en 4 wordt de schaarste op Schiphol weergegeven in 2016. Deze schaarste is het meest nijpend in de voor de hub-operatie meest relevante blokken 2 (ochtendpiek) en 6 (avondpiek). Deze schaarste zet het versterken van het (inter)continentale netwerk van verbindingen zwaar onder druk. Dit geeft het belang van het selectiviteitbeleid aan.



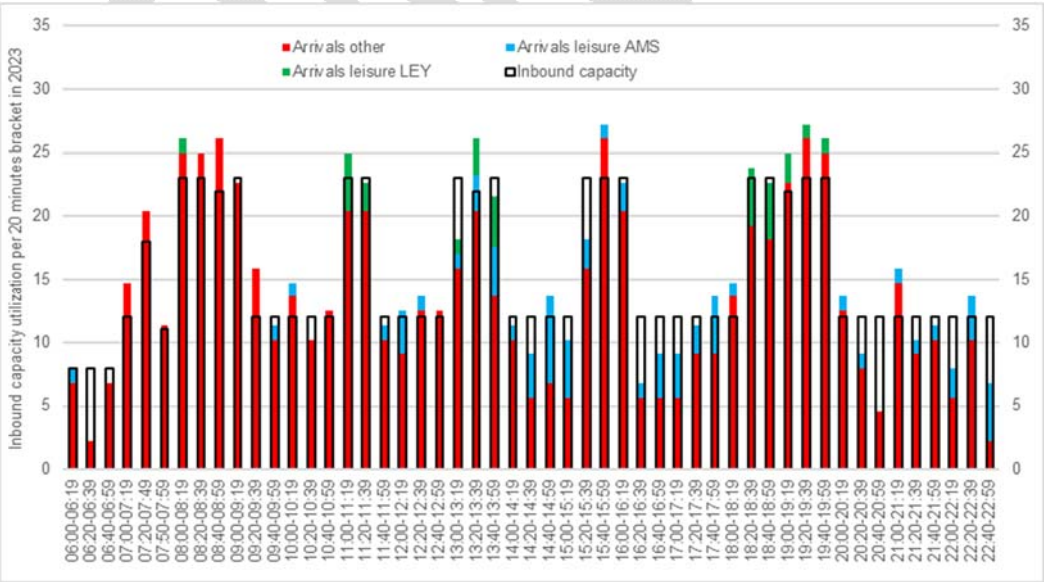
Figuur 3 Inkomende capaciteitsbenutting in 2016[9]

[9] Capacity demand at Schiphol Airport, SEO/To70 (2017)



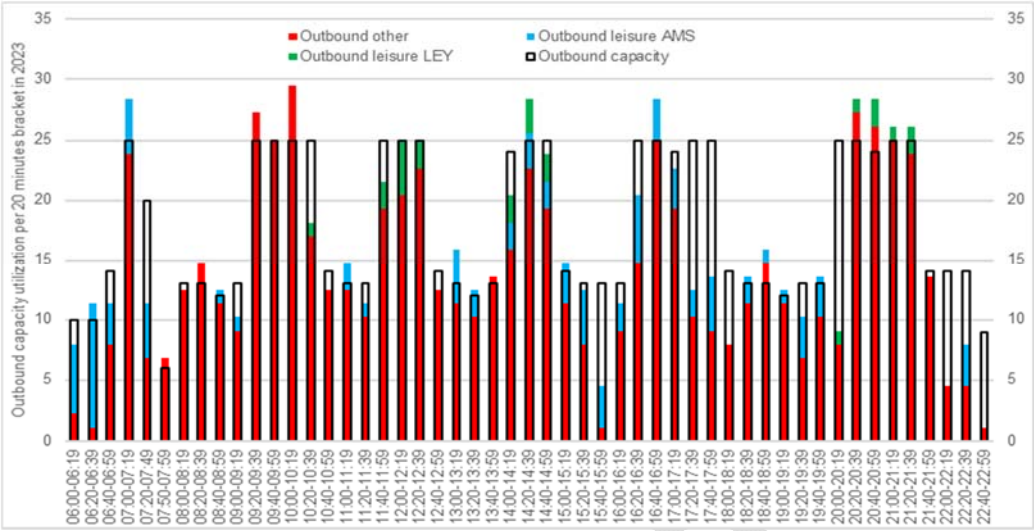
Figuur 4 Uitgaande capaciteitsbenutting in 2016[10]

In de figuren 5 en 6 is de schaarste op Schiphol weergegeven in 2023 bij toepassing van de verkeersverdelingsregel. De verkeersverdelingsregel zorgt voor het verplaatsen van al het vakantieverkeer van Schiphol naar Lelystad in de pieken van de blokken 2, 6, 3 en een deel van 4. Na 2023 kan als gevolg van de regel het overige vakantieverkeer worden verplaatst. Maar de schaarste blijft, ook in de pieken van de blokken. Deze verkeersverdelingsregel is dus een noodzakelijke maatregel om te nemen (indien de marktbenadering van Schiphol Group niet het beoogde effect oplevert) maar niet de enige maatregel om ruimte te creëren voor intercontinentaal verkeer en het daarmee samenhangende feederverkeer.



Figuur 5 Inkomende capaciteitsbenutting in 2023[11]

[10] Capacity demand at Schiphol Airport, SEO/To70 (2017)
[11] Capacity demand at Schiphol Airport, SEO/To70 (2017)



Figuur 6 Uitgaande capaciteitsbenutting in 2023[12]

Selectiviteitbeleid

Het beleid is erop gericht om binnen de schaarse capaciteit op Schiphol prioriteit toe te kennen aan het intercontinentale- en daaraan gerelateerde feederverkeer. In de Luchtvaartnota uit 2009 is toegelicht dat het zogenoemde niet-zakelijke point-to-point-verkeer niet direct bijdraagt aan de hub-operatie van Schiphol en dat de verplaatsing van dit verkeer binnen Nederland niet leidt tot een verlies van macro-economische waarde. Dat laat zich verklaren doordat dit vakantieverkeer, in tegenstelling tot het intercontinentale verkeer en het daarmee samenhangende feederverkeer, vrijwel volledig gebaseerd is op vraag uit de Nederlandse thuismarkt en niet gepaard gaat met een overstap aangezien die verbindingen bestaan uit één vlucht (point-to-point). Daarbij zijn vakantiebestemmingen niet gebonden aan het grootstedelijk gebied rondom Schiphol. Vandaar dat het uitgangspunt is dat met name dit vakantieverkeer minder gebruik moet maken van Schiphol.

Voor het verplaatsen van het verkeer dat niet noodzakelijkerwijs aan Schiphol is gebonden, is zoals gezegd een sleutelrol weggelegd voor Lelystad en Eindhoven.
Dit wordt ook wel het selectiviteitbeleid genoemd. Deze regionale luchthavens ondersteunen hiermee de hub-functie van Schiphol en worden dus ook in samenhang daarmee ontwikkeld.

Het selectiviteitbeleid bestaat uit de volgende drie onderdelen:

1. Het scheppen van voldoende regionale luchthavencapaciteit op Lelystad Airport en Eindhoven Airport en een goede landzijdige bereikbaarheid door het Rijk. Dit is de afgelopen jaren gerealiseerd door het vaststellen van de betreffende luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad en Eindhoven met respectievelijk 45.000 en een extra 25.000 vliegtuigbewegingen. De landzijdige bereikbaarheid is verder verbeterd in het kader van het Convenant landzijdige bereikbaarheid luchthaven Lelystad en de bestuursovereenkomst Eindhoven Airport.

2. Het vormgeven van stimuleringsbeleid door de exploitant Schiphol Group. Dit betreft maatregelen om de regionale luchthavens aantrekkelijk te maken voor in het bijzonder vakantieverkeer afkomstig van Schiphol. Bij dit stimuleringsbeleid gaat het onder meer om tarifering, infrastructuur en marketing.

3. Een formele overheidsmaatregel voor de verdeling van verkeer tussen Schiphol en Lelystad Airport. Dit instrument zal worden ingezet om de selectieve ontwikkeling van Schiphol

[12] Capacity demand at Schiphol Airport, SEO/To70 (2017)

mogelijk te maken indien de marktbenadering van Schiphol Group niet het beoogde effect oplevert.

Eindhoven Airport is onderdeel van het selectiviteitbeleid maar valt buiten deze overheidsmaatregel omdat Eindhoven Airport niet voldoet aan de vereisten uit de EU-Verordening betreffende de verdeling van luchtverkeer tussen luchthavens (zie vanaf pagina 9).

Noodzaak tot overheidsingrijpen

In het begeleidend schrijven bij deze Nota van Toelichting is opgenomen hoe de marktbenadering door de exploitant van de luchthaven en de verkeersverdelingsregel opgesteld door de Rijksoverheid zich tot elkaar verhouden in termen van inhoud en tijdpad teneinde het selectiviteitbeleid effectief invulling te geven.

Opzet van de verkeersverdelingsregel

De verkeersverdelingsregel bestaat in essentie uit de volgende drie elementen:

1. Aangewezen vakantiebestemmingen worden uitgeplaatst van Schiphol naar Lelystad;
2. De capaciteit op Lelystad mag alleen worden benut door het verkeer dat is verplaatst vanaf Schiphol;
3. De vrijgevallen capaciteit op Schiphol mag alleen worden gebruikt door intercontinentaal- en feederverkeer.

Deze drie elementen worden hierna kort toegelicht.

Ad 1. Aangewezen vakantiebestemmingen worden uitgeplaatst van Schiphol naar Lelystad

Het is op grond van dit besluit niet toegestaan voor luchtvaartmaatschappijen om vluchten uit te voeren op Schiphol naar aangewezen vakantiebestemmingen. De vakantiebestemmingen worden aangewezen bij ministeriële regeling. In de ministeriële regeling worden ook objectieve criteria vastgesteld op basis waarvan bestemmingen kunnen worden aangewezen als vakantiebestemming.

Ad 2. Capaciteit op Lelystad alleen beschikbaar voor verplaatst verkeer vanaf Schiphol

Het uitgangspunt van een verkeersverdelingsregel is dat vakantiebestemmingen op Schiphol worden verboden maar dat deze wel bediend kunnen blijven worden vanaf Lelystad. Daarom is het noodzakelijk dat er op Lelystad ruimte wordt verzekerd voor de vluchten die niet langer vanaf Schiphol kunnen worden uitgevoerd. De capaciteit op Lelystad wordt aldus gereserveerd, zodat Lelystad kan functioneren als “overloopluchthaven” van Schiphol.

Ad 3. Vrijgevallen capaciteit op Schiphol alleen voor intercontinentaal- en transferverkeer

De doelstelling van het selectiviteitsbeleid is om ruimte te bieden voor het verkeer dat bijdraagt aan de mainportfunctie van Schiphol. Daarom wordt de capaciteit die vrijvalt ten gevolge van de verkeersverdelingsregel gereserveerd voor dit type vluchten. De exacte criteria voor de vluchten die gebruik mogen maken van de vrijgevallen capaciteit worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

Ingroeipad Lelystad

De huidige luchtruimstructuur heeft echter gevolgen voor het ingroeipad op Lelystad. Hoewel het Aldersadvies en het Luchthavenbesluit ruimte bieden voor een doorgroei naar 45.000, is er binnen de huidige luchtruimstructuur ruimte om maximaal 10.000 vliegtuigbewegingen per jaar in te passen, zonder dat dit ingrijpende gevolgen heeft voor het Schipholverkeer. Bij de opening in 2019 zullen er naar verwachting 4.000 vliegtuigbewegingen kunnen worden geaccommodeerd, waarna er jaarlijks ruimte bijkomt voor 2.000 extra vliegtuigbewegingen. Het aantal van 10.000

CONCEPT

zal naar verwachting in 2023 worden bereikt. Voor een doorgroei van Lelystad naar 45.000 vliegtuigbewegingen is een aanpassing van de luchtruimstructuur en een vergroting van de capaciteit in het Nederlandse luchtruim nodig.

Prioritering van verplaatsing
Gelet op de beperkte capaciteit van luchthaven Lelystad in de eerste jaren na opening, kunnen niet alle vakantievluchten in één keer worden uitgeplaatst. Daarom vindt een nadere selectie plaats waarbij het aantal vliegtuigbewegingen wordt uitgeplaatst voor zover er ruimte is op Lelystad. Dat gebeurt door op Schiphol alleen gedurende bepaalde tijdvakken (in jargon ook wel "blokken" genoemd) het vliegen naar vakantiebestemmingen te verbieden. De exacte tijdvakken en volgorde waarin deze tijdvakken kunnen worden aangewezen, worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

Ten behoeve van het vergroten van de operationele flexibiliteit voor luchtvaartmaatschappijen staat het hen vrij om zelf te bepalen op welk moment van de dag – tussen 06.00 en 23.00 uur - zij de uitgeplaatste bestemming vanaf Lelystad gaan bedienen. Eveneens ten behoeve van het vergroten van de operationele flexibiliteit staat het de luchtvaartmaatschappijen vrij om vanaf Lelystad alle aangewezen bestemmingen te bedienen.

Luchtvaartmaatschappijen die de aangewezen vakantiebestemmingen bedienen in de betreffende blokken, en hun vlucht niet langer op Schiphol uit (kunnen) voeren, krijgen prioriteit bij de toewijzing van capaciteit op Lelystad. Zo wordt verzekerd dat iedere vlucht die niet langer op Schiphol mag worden uitgevoerd, terecht kan op Lelystad.

Capaciteit op Lelystad
Mogelijk zal niet iedere maatschappij daadwerkelijk een vlucht op een aangewezen vakantiebestemming verplaatsen, maar in plaats daarvan de vlucht op die bestemming staken. In dat geval kan de daardoor niet ingevulde capaciteit op Lelystad worden worden toebedeeld aan de luchtvaartmaatschappijen die bereid zijn in de overige blokken vluchten naar aangewezen vakantiebestemmingen op Schiphol op te geven.

Als in een aangewezen blok het aantal uit te plaatsen vliegtuigbewegingen de beschikbare ruimte op Lelystad overtreft zullen de vluchten naar bestemmingen die in de grootste knelpunten van die blokken worden bediend achtereenvolgens worden uitgeplaatst. Dan wordt dus niet per blok uitgeplaatst, maar wordt in plaats daarvan gewerkt met kleinere tijdvakken, bijvoorbeeld van een uur.

Luchtvaartmaatschappijen - die aangewezen vakantiebestemmingen bedienen - die besluiten gebruik te maken van Lelystad dienen dit minimaal zes maanden voordat de uitplaatsing zou plaatsvinden kenbaar te maken bij de exploitant van luchthaven Lelystad.

Gesplitste operatie
Een gevolg van de verplaatsing van activiteiten naar Lelystad kan zijn dat luchtvaartmaatschappijen een gesplitste operatie gaan voeren tussen Schiphol en Lelystad. Naar aanleiding van de hoorzitting begin 2017 is er een studie[13] uitgevoerd om de impact hiervan op de operatie te kunnen wegen ten behoeve van de onderhavige besluitvorming betreffende het vormgeven van de verkeersverdelingsregel. De studieresultaten wijzen uit dat er in Europa en in Nederland thans succesvolle gesplitste operaties worden gevoerd. Luchtvaartmaatschappijen die een basis hebben op Schiphol en in aanmerking komen voor het verplaatsen van een deel van hun operatie naar Lelystad hebben allemaal ervaring met het voeren van een gesplitste operatie. Er zijn geen zwaarwegende redenen om op voorhand geen gesplitste operatie te kunnen uitvoeren – met uitzondering van de randvoorwaarden van voldoende capaciteit en faciliteiten. Zeker wanneer dit afgezet wordt tegen het alternatief waarin er binnen Nederland onvoldoende capaciteit is om aan de vraag naar luchtvaart te voldoen, is een gesplitste operatie - als gevolg van het creëren van extra (regionale) luchthavencapaciteit op Lelystad om vakantiebestemmingen te bedienen - te verkiezen.

[13] M3, Split operations (2017)

Ook op Lelystad kan aan de randvoorwaarden worden voldaan om maatschappijen een succesvolle split operaties te laten voeren. Daarbij is een ingroei aan de orde. De ontwikkeling van Eindhoven Airport kan hiervoor model staan voor het ingroeipad, waarbij in de eerste stap voor enkele vluchten Lelystad wordt aangedaan in combinatie met vluchten op Schiphol (in een zogenoemde W-operatie). Binnen de capaciteit die de jaren daarop voorzien zijn, kan het gehele vliegplan van een toestel vanaf Lelystad worden afgewikkeld.

Verhouding tot Europees recht

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

De verordening biedt echter eveneens ruimte voor lidstaten om de verdeling van luchtverkeer tussen luchthavens te regelen. Daarbij staat het een lidstaat vrij om een actief luchthavenbeleid te voeren, waarbij rekening mag worden gehouden met een grote verscheidenheid aan factoren die volgens de bevoegde autoriteiten prioriteit verdienen. Daaronder valt in ieder geval het versterken van de mainportfunctie van Schiphol.

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

Raadpleging
Op grond van de verordening is het verplicht om belanghebbende partijen te raadplegen. Het betreft met name de betrokken luchtvaartmaatschappijen en luchthavens.

Op 31 januari 2017 is een hoorzitting georganiseerd waarbij alle belanghebbende partijen zijn uitgenodigd. Zij zijn daarbij in de gelegenheid gesteld om zowel mondeling als schriftelijk hun opmerkingen in te brengen.

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 hen is gevraagd om op deze openbare consultatie te reageren.

Randvoorwaarden aan de luchthaven
Het uitgangspunt is dat aangewezen vakantiebestemmingen worden verboden op Schiphol en worden uitgeplaatst naar Lelystad. Daarom is noodzakelijk dat met Lelystad een goed alternatief beschikbaar is. In dat kader stelt de verordening de volgende eisen:

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

Voor wat betreft de eisen aan de ligging en de bereikbaarheid geldt dat de luchthavens Schiphol en Lelystad beiden Amsterdam en de Randstad bedienen. Via de A6 bedraagt de afstand vanuit Amsterdam naar luchthaven Lelystad 57 kilometer. Die afstand kan ruimschoots worden overbrugd binnen het maximum van negentig minuten. Lelystad 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 luchthaven Lelystad bedraagt 19 minuten. De reisduur van de shuttlebusverbinding die er zal komen bedraagt 10 minuten.

Eveneens is essentieel dat de luchthavens de nodige diensten aanbieden en niet onnodig afbreuk doen aan de commerciële kansen van luchtvaartmaatschappijen. Op Lelystad is voorzien in luchtverkeersleiding, grondafhandeling en passagiersafhandeling. Ook zijn er standplaatsen beschikbaar voor vliegtuigen. Hierdoor is het mogelijk voor luchtvaartmaatschappijen om hun luchtdiensten vanaf Lelystad aan te bieden. Om de bedrijfsvoering van luchtvaartmaatschappijen niet onnodig te belemmeren, is het toegestaan om vanaf Lelystad alle aangewezen vakantiebestemmingen te bedienen; een maatschappij is aldus niet gebonden aan één of slechts enkele bestemmingen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gehele openingstijd van luchthaven Lelystad. Dat betreft de periode van 06.00 tot 23.00 uur.
Zoals ook blijkt uit het ondernemingsplan dat voor Lelystad is opgesteld, is Lelystad bij uitstek geschikt voor het afhandelen van vakantieverkeer.

Omdat de capaciteit op Lelystad in de eerste jaren beperkt is, wordt ook de reikwijdte van de verkeersverdelingsregel beperkt. Er zal niet meer verkeer worden uitgeplaatst dan er ruimte is op Lelystad. Het uitgangspunt is immers dat er voor het verkeer dat niet langer op Schiphol mag worden uitgevoerd, corresponderende capaciteit beschikbaar is op Lelystad.
Dit brengt ook met zich mee dat er geen verkeer uit de nacht op Schiphol wordt uitgeplaatst. Lelystad kent namelijk geen openstelling in de nacht, waardoor het verplaatsen van nachtvluchten geen optie is.

Non-discriminatie
In het bijzonder relevant is dat de verordening discriminatie verbiedt. Het betreft zowel discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij als discriminatie tussen bestemmingen.

De verkeersverdelingsregel gaat uit van objectieve maatstaven. Er wordt geen onderscheid gemaakt op grond van nationaliteit of identiteit; het verbod om vluchten uit te voeren naar aangewezen vakantiebestemmingen geldt voor iedere luchtvaartmaatschappij, ongeacht identiteit of nationaliteit.
Het non-discriminatiebeginsel behelst ook een verbod voor iedere maatregel die *in de praktijk* een discriminerende werking heeft, zelfs als er niet een expliciet onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij. Van belang is dat de verkeersverdelingsregel geen concurrentievoordeel verschaft.

In dat kader is relevant dat *bestemmingen* worden uitgeplaatst. Dit betekent dat de verkeersverdelingsregel tot effect heeft dat *alle maatschappijen* die bestemming in de relevante periodes van de dag moeten aanbieden vanaf Lelystad en er derhalve van een concurrentievoordeel van de ene maatschappij op de andere geen sprake is. Het speelveld is gelijk. Bovendien worden de vakantiebestemmingen aangewezen op basis van objectieve en transparante criteria.

Verder geldt dat Lelystad een geschikt alternatief is voor Schiphol voor het aanbieden van vluchten naar vakantiebestemmingen. Lelystad voldoet aan de infrastructurele vereisten uit de verordening, is goed bereikbaar en uit het Ondernemingsplan Lelystad Airport blijkt dat passagiers bereid zijn om van Lelystad gebruik te maken.
De verkeersverdelingsregel werkt daarmee ook in de praktijk niet discriminerend.

Voor wat betreft de discriminatie op basis van bestemmingen geldt dat de uitgeplaatste bestemmingen worden geselecteerd op basis van objectieve criteria die gerelateerd zijn aan het doel van het selectiviteitsbeleid. De hiervoor besproken criteria worden op iedere bestemming op gelijke wijze toegepast. Voorts geldt ook voor (met name) de aangewezen vakantiebestemmingen dat Lelystad een geschikt alternatief is.

Tot slot kan worden vermeld dat een onderscheid wordt gemaakt om de knooppuntfunctie van Schiphol te behouden en te versterken. Dat is een publiek belang en een legitiem doel. Het middel

dat gekozen wordt, de verkeersverdelingsregel, is passend en noodzakelijk om dat doel te bereiken. Er wordt derhalve een gerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen bestemmingen.

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

Verhouding met slots
Op luchthavens die slotgecoördineerd zijn, mogen alleen vluchten worden uitgevoerd voor zover luchtvaartmaatschappijen in het bezit zijn van een slot, oftewel toestemming op een welbepaalde datum en tijd de luchthaveninfrastructuur te gebruiken voor het om te landen of op te stijgen. De slots worden toegekend door de slotcoördinator die de slots alloceert op basis van de slotverordening.
Een belangrijk mechanisme binnen de slotallocatie is dat luchtvaartmaatschappijen historische rechten kunnen opbouwen. Als een luchtvaartmaatschappij ten minste 80% van een toegekende slotreeks gebruikt, heeft die luchtvaartmaatschappij in het jaar daarop recht op dezelfde slotreeks. Dit worden ook wel historische slots genoemd.

Schiphol is een slotgecoördineerde luchthaven. Daarom is relevant hoe de verkeersverdelingsregel zich verhoudt tot de slotallocatie. In dat kader is het van belang dat het verkrijgen van een slot op grond van de slotverordening en het recht om vluchten uit te voeren op basis van verordening 1008/2008 juridisch gezien gescheiden zaken zijn. Een luchtvaartmaatschappij met landingsrechten kan geen gebruik maken van een gecoördineerde luchthaven zonder slot en andersom.

De verkeersverdelingsregel bepaalt niet op welke wijze slots gealloceerd moeten worden of dat luchtvaartmaatschappijen hun slot op Schiphol moeten opgeven. Er wordt wel bepaald op welke wijze het slot moet worden ingevuld. Het staat luchtvaartmaatschappijen derhalve vrij om het slot te behouden en in te vullen in overeenstemming met de verkeersverdelingsregel.

Luchthaven Lelystad is niet slotgecoördineerd. Er wordt, onder meer vanwege de werking van de verkeersverdelingsregel, ook niet voorzien dat dit in de eerste jaren na opening gaat gebeuren. De verkeersverdelingsregel sluit de capaciteit op Lelystad immers af voor nieuwe toetreders en stelt de capaciteit alleen beschikbaar voor maatschappijen die aangewezen vakantiebestemmingen verrichtten in de relevante blokken of, in tweede instantie, voor maatschappijen die bereid zijn om historische slots op Schiphol op te geven. De vraag zal naar verwachting het aanbod niet overstijgen.

De regels voor slotallocatie zijn op Lelystad aldus niet van toepassing. Het is echter van belang dat maatschappijen die (historische) slots op Schiphol opgeven, ook op Lelystad voor langere termijn verzekerd zijn van capaciteit. De verkeersverdelingsregel regelt prioriteit in het jaar van uitplaatsing, maar de opvolgende jaren zijn ook van belang. Daarom wordt in dit besluit bepaald dat de regels inzake historische rechten zoals die gelden voor slotgecoördineerde luchthavens, ook van toepassing zijn op de capaciteit die wordt toebedeeld op Lelystad. Dat betekent dat luchtvaartmaatschappijen die voor ten minste 80% hun capaciteit benutten, in het daaropvolgende jaar recht hebben op diezelfde capaciteit.

Verhouding tot internationaal recht

Het recht om internationaal luchtvervoer te verrichten, en daartoe te landen op het grondgebied van een staat, kan door staten onderling worden afgesproken door middel van bilaterale verdragen en door de EU met derde landen door middel van EU Verdragen.

CONCEPT

Voor lidstaten binnen de Europese Unie worden landingsrechten niet meer toegekend op basis van bilaterale verdragen, maar op basis van verordening 1008/2008. Binnen het kader van verordening 1008/2008 is het mogelijk om een verkeersverdelingsregel op te stellen.

Verdragen met derde landen verschillen onderling. In de regel zijn verdragen beperkt tot geregeld verkeer. Ongeregeld verkeer ontleent dan geen rechten aan het verdrag. Ook zijn verdragen alleen van toepassing op aangewezen luchtvaartmaatschappijen. Het verschilt per verdrag of dit slechts enkele maatschappijen zijn of alle maatschappijen van het betreffende land. Tot slot komt het voor dat verdragen de ruimte laten aan de verdragsluitende partijen om eigen wetgeving te maken, die de uitoefening van rechten kan beperken. Het is dan wel noodzakelijk dat er afstemming plaatsvindt.

Gelet op het bovenstaande is de inschatting dat het internationale recht geen wezenlijke beperkingen oplevert voor de werking van de verkeersverdelingsregel.

Financiële gevolgen, administratieve lasten en nalevingskosten

De verwachting is dat de maatregel financiële gevolgen, administratieve lasten en/of nalevingskosten voor partijen met zich mee zal brengen. Dit zal onder meer nader uitgewerkt worden in het kader van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

Toezicht en handhaving

Op grond van artikel 11.15 van de Wet luchtvaart is de minister bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen. De Algemene wet bestuursrecht maakt het mogelijk dat eveneens een last onder dwangsom wordt opgelegd.

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

Het is gelet op alle gegevens die beschikbaar zijn en verspreid worden voor het uitvoeren van een vlucht, relatief eenvoudig om te constateren naar welke bestemming een vlucht wordt uitgevoerd.

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) zal nader uitgewerkt worden in de HUF-toets.

Advies en consultatie

Zoals reeds toegelicht, is het ontwerpbesluit openbaar gemaakt door middel van internetconsultatie in de periode 8 november tot en met 6 december 2017.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 april 2019 indien de marktbendering van Schiphol Group niet het beoogde effect heeft opgeleverd.

CONCEPT