
Van: Ad - DGB
Verzonden: 18 november 2013 16:50
Aan: DGB
Onderwerp: Brief van en aan
Bijlagen: CI0035_5045_SHG_Az_1405_001.pdf

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: DGB
Verzonden: donderdag 6 juni 2013 8:50
Aan:
M:
Onderwerp: FW: Brief van en aan

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [mailto:lelystad-airport.nl]
Verzonden: woensdag 5 juni 2013 12:33
Aan: DGB
CC: [mailto:@schiphol.nl]
Onderwerp: FW: Brief van en aan

Zie bijgaand de brief die Ad aan Rob heeft beloofd voor het AO.
Onderwerp = afstemming carriers over Lelystad ontwikkeling.

Bij deze afgehandeld neem ik aan?

Ik heb donderdagmorgen nog een coördinatie overleg staan. Lijkt mij nu niet nodig, wat vind jij?

Groet

-----Oorspronkelijk bericht-----

van: [mailto:@schiphol.nl]
Verzonden: woensdag 5 juni 2013 11:57
Aan:
CC: Ad
Onderwerp: Brief van en aan

Beste allen,

Namens Ad stuur ik jullie bijgaand een brief van en zijn antwoord aan Rob, zoals per vandaag wordt verstuurd, ter informatie toe.

Met vriendelijke groet,

P: Please consider the environment before printing this e-mail

Mr. ~~Rob~~
Executive Vice President & COO



Ministerie van Infrastructuur en Milieu
T.a.v. de heer dr.
Directeur Luchtvaart
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Telefoonnummer	Briefnummer	Bijlage	
020 - 6012112	AR.2013.016		
Faxnummer	Behandeld door	Uw schrijven d.d.	Schiphol,
020 - 6013123		28 mei 2013	5 juni 2013

Beste Rob,

Naar aanleiding van je verzoek om informatie met betrekking tot de uitkomst van de marktconsultatie inzake Lelystad en het proces om te komen tot een business case en een economische onderbouwing voor de ontwikkeling van Lelystad Airport bericht ik je als volgt.

De marktconsultatie voor Lelystad Airport verloopt moeizaam omdat er op dit moment nog een aantal beperkingen zijn in de beschikbare capaciteit. Er zijn geen nachtslots beschikbaar en ook het luchtruim heeft voorsnog de beperking dat alleen de noordelijke, oostelijke en zuidelijke sectoren ongehinderd gebruikt kunnen worden, met een kwaliteitsgarantie van 90% op vluchtniveau. Dit betekent dat wij ons in de marktconsultatie vooral richten op die luchtvaartmaatschappijen waarvan de routes hoofdzakelijk in deze sectoren liggen, dus met bestemmingen in oostelijke en zuidelijke richting en niet in het westen. Het ontbreken van nachtslots is op dit moment nog een no go item voor de thans vanaf Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen in segment 5.

Dit beperkt het aantal potentiële gebruikers, maar desalniettemin voeren wij met een beperkt aantal luchtvaartmaatschappijen constructieve gesprekken. En hoewel de op Schiphol opererende chartermaatschappijen op niet mis te verstane wijze in de media te kennen geven dat zij zich niet zullen laten uitplaatsen en dat er tot nu toe met hen geen contact is opgenomen zijn er op de achtergrond, op initiatief van Schiphol en van Hans Alders, wel degelijk gesprekken gaande. Tenslotte is er transavia.com waarvan KLM bij het sluiten van het Alders akkoord heeft aangegeven dat uitplaatsing tot de mogelijkheden behoort bij de uitvoering ervan.

Naast uitplaatsing van bestaande luchtvaartmaatschappijen vanaf Schiphol naar regionale luchthavens zal ook worden ingezet op het naar Lelystad dirigeren van nieuw verkeer van met name buitenlandse maatschappijen die, anders dan de home carriers, niet of minder afhankelijk zijn van nachtslots. Dit zal gebeuren door gebruikmaking van het zogenaamde pull model waarbij een voor deze maatschappijen aantrekkelijke prijs/kwaliteit zal worden geboden.

Mr. Ad Rutten
Executive Vice President & COO



Bladnummer
2 / 2

Datum
5 juni 2013

In zijn algemeenheid verwachten wij dat luchtvaartmaatschappijen, zo lang er geen concrete capaciteit in Lelystad geboden wordt, uitermate terughoudend zullen zijn in het uitspreken van commitments. Echter, ondanks de moeizame discussie met de marktpartijen hecht Schiphol er aan om de afspraken die zijn overeengekomen aan de Alderstafel Lelystad, gericht op het verkrijgen van een luchthavenbesluit ultimo 2014, te realiseren. Gezien het feit dat op basis van de evaluatie van het NNHS voor Schiphol thans nog niet geconcludeerd kan worden dat 510.000 vliegtuigbewegingen zondermeer haalbaar zijn is de toekomstige rol van Lelystad onverkort relevant.

Schiphol heeft steeds betoogd dat de toekomstige luchthaven Lelystad voor niet-mainport gebonden verkeer (segment 5 en mogelijk LCC) slechts commercieel exploitabel zal zijn bij een minimum aantal van 25.000 vliegtuigbewegingen en het daarmee corresponderende aantal passagiers. Het Alders advies voor Lelystad spreekt hierom van een luchthavenontwikkeling in twee tranches: 25.000 vliegtuigbewegingen met een doorgroei naar 45.000. Schiphol ontwerpt hiervoor de benodigde infrastructuur en bedrijfsvoeringsmodellen en heeft hiertoe een MER procedure gestart.

Omdat op basis van de huidige marktconsultatie niet uitgesloten kan worden dat in eerste instantie minder dan 25.000 vliegtuigbewegingen op Lelystad zullen plaatsvinden zal Schiphol voor een ingroeiperiode een plan ontwikkelen voor een modulaire variant waarbij ook onder deze omstandigheden de exploitatie op bedrijfseconomisch verantwoorde wijze kan plaatsvinden.

Met vriendelijke

SCHIPHOL

Ad Rutten
Executive Vice President & COO

3 JUN 2013



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres

Schiphol
Ter attentie van de

Bestuurskern
Dir.Luchtvaart
Afd. Luchthavenontwikkeling
en Milieu
Plesmanweg 1-6
Den Haag

Contactpersoon

IENM/BSK-2013/108450

Datum 28 mei 2013
Betreft Marktinteresse in de luchthaven Lelystad

Beste i,

In het Algemeen Overleg dat op 19 december 2012 met de Tweede Kamer is gevoerd over – onder meer – de kabinetsreactie op het advies Alderstafel Lelystad (TK 31939, nr 115) is door de Tweede Kamer gevraagd hen te informeren over de interesse van de marktpartijen om luchtvaartoperaties uit te voeren vanaf Lelystad Airport.

Voorts heeft de Staatssecretaris bij de aanbleding van het werkprogramma voor de uitvoering van het Aldersadvies Lelystad (TK 31939, nr. 139) aangegeven Schiphol Group te vragen haar en de heer Aiders te informeren over de interesse van de marktpartijen.

In het licht van het bovenstaande verzoek ik je vriendelijk om mij voorafgaand aan het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 12 juni aanstaande te informeren over de uitkomst van de marktconsultatie en de hleraan gekoppelde interesse van de marktpartijen om luchtvaartoperaties uit te voeren vanaf Lelystad Airport. Uiteraard ben ik ook benieuwd naar het proces dat jullie volgen om te komen tot een business case en een economische onderbouwing die hoort bij de definitieve aanvraag van het luchthavenbesluit.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR LUCHTVAART,

Van: [redacted] - DGB
Verzonden: maandag 11 november 2013 21:49
Aan: [redacted]
Onderwerp: r.w: Gesprek a.s. maandag inzake Lelystad Airport

[redacted]

[redacted]
[redacted] zelf dat is wat later is, ik check nog even de brief aan TK!
[redacted]

Van: [redacted]
Verzonden: Monday, November 11, 2013 05:27 PM
Aan: [redacted]
Onderwerp: FW: Gesprek a.s. maandag inzake Lelystad Airport

Van: [redacted] [mailto:\[redacted\]](mailto:[redacted])
Verzonden: vrijdag 14 juni 2013 9:41
Aan: [redacted] R.W. (Rob) - DGB
CC: [redacted] [@lelystad-airport.nl](mailto:[redacted]@lelystad-airport.nl)
Onderwerp: Gesprek a.s. maandag inzake Lelystad Airport

Beste Rob,

Naar aanleiding van je verzoek om informatie met betrekking tot de uitkomst van de marktconsultatie voor Lelystad Airport alsmede het proces om te komen tot een economische onderbouwing ten behoeve van de formele aanvraag van een Luchthavenbesluit, bericht ik je als volgt.

Zoals je weet, heeft eind 2012 een gesprek plaatsgevonden met de BARIN en een aantal van haar leden ([redacted]) over de uitvoering van het selectiviteitsbeleid in het algemeen en de ontwikkeling van Lelystad Airport in het bijzonder. Na dit gesprek hebben wij op aangeven van BARIN op individuele basis luchtvaartmaatschappijen benaderd die zich voornamelijk op segment 5 bestemmingen richten. Deze maatschappijen hebben we gevraagd naar hun standpunt over en visie op de ontwikkeling van Lelystad Airport. [redacted]

Samenvattend kunnen we stellen dat uit de tot nu toe gevoerde gesprekken een serieuze behoefte en interesse bij de in aanmerking komende airlines bestaat voor Lelystad Airport. Partijen stellen niettemin voorwaarden het geen niet ongebruikelijk is bij het opstarten van nieuwe operaties.

Wij menen dat met de voorgenomen ontwikkeling en uitbreidingsrichting van Lelystad Airport (zoals beschreven in de NRD) een zodanig aantrekkelijke propositie qua prijsstelling en aanbod van faciliteiten te hebben dat er tegen de tijd dat wij de infrastructurele aanpassingen hebben doorgevoerd – naar verwachting in de periode 2016-2017- er voldoende concrete vraag en interesse uit het leisure segment bestaat die het doen van investeringen in de baanverlenging en bijbehorende infrastructuur rechtvaardigen. Door het modulair ontwikkelen van Lelystad Airport en een SMART design van de baan, rijbaan, vliegtuig opstelplaatsen en Terminal kunnen wij de investeringen grotendeels sturen in de tijd en kan de exploitatie op bedrijfseconomisch verantwoorde wijze plaatsvinden in lijn met de groei van de markt.

In ons overleg kunnen wij bespreken hoe met de bij ons beschikbare informatie de Staatssecretaris van de juiste informatie kan worden voorzien om de vragen over de marktinteresse te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Ad

 *Please consider the environment before printing this e-mail*

This e-mail may contain confidential and privileged material. You are requested not to disclose, copy or distribute any information thereof. If you are not the intended recipient (or have received this e-mail in error) please notify the sender immediately and delete this e-mail. We accept no liability for damage related to data and/or documents which are communicated by electronic mail.

Van: [redacted] - DGB
Verzonden: donderdag 18 november 2013 16:48
Aan: [redacted] - DGB
Onderwerp: FW: Kamerbrief Lelystad

Van: [redacted] [mailto: [redacted]@schiphol.nl]
Verzonden: donderdag 27 juni 2013 13:04
Aan: [redacted] - DGB; [redacted]
CC: [redacted] - DGB; [redacted]@lelystad-airport.nl
Onderwerp: Re: Kamerbrief Lelystad

Zie onderstaande tekst die jullie kunnen gebruiken voor de brief. Deze tekst is door Ad geakkoord.

Gr

[redacted]

'Schiphol geeft aan dat uit de tot nu toe gevoerde gesprekken een serieuze behoefte aan - en interesse voor - Lelystad Airport bestaat, mits wordt voldaan aan bepaalde randvoorwaarden. Luchtvaartmaatschappijen hebben aangegeven dat een startbaanlengte van 2400 meter noodzakelijk is om bepaalde bestemmingen te kunnen bereiken. Voorts is van belang dat er voldoende opstelplaatsen en terminalcapaciteit worden gecreëerd en dat alle faciliteiten aanwezig zijn die een snelle afhandeling en kosten efficiënte afhandeling mogelijk maken tegen een luchthaventarief dat concurrerend is met dat van soortgelijke regionale luchthavens. Schiphol kan aan deze voorwaarden tegemoetkomen en verwacht - mede gezien de omvang van de catchment area en gezien de ligging van Lelystad Airport ten opzichte van de Randstad (zie ook rapport van Stratagem, bijlage 5 van het Aldersadvies Lelystad) - op grond daarvan een sluitende Business case in te kunnen dienen bij de aanvraag van het luchthavenbesluit.'

Van: [redacted] - DGB [mailto: [redacted]@minienm.nl]
Verzonden: Thursday, June 27, 2013 08:31 AM w. Europe Standard Time
Aan: [redacted]
Cc: [redacted] - DGB; [redacted]@minienm.nl>; [redacted]@lelystad-airport.nl' < [redacted]@lelystad-airport.nl>; [redacted]
Onderwerp: Re: Kamerbrief Lelystad

Hoi,

Het zou helpen als we in de brief paar punten over prijs/kwaliteit kunnen opnemen.

Jullie willen lage visit costs bieden, een echte andere luchthaven dan schiphol ontwikkelen. De partijen hebben aangegeven dat ze voorkeur voor een baanlengte van 2400 meter baan hebben. Dat ze behoefte hebben aan voldoende opstelplaatsen, terminalcapaciteit etc. En dat jullie dit verwerken in de definitieve BC die bij de aanvraag van het luchthavenbesluit zal worden ingediend. Zoiets?

[redacted]

Van: [redacted] - DGB
Verzonden: Wednesday, June 26, 2013 10:17 PM
Aan: [redacted]@schiphol.nl' < [redacted]@schiphol.nl>
Cc: [redacted] - DGB; [redacted]@lelystad-airport.nl' < [redacted]@lelystad-airport.nl>; [redacted]

@schiphol.nl' <@schiphol.nl>

Onderwerp: Re: Kamerbrief Lelystad

Beste

Ik heb de revisies op de brief gezien. Op basis van deze brief denk ik dat zowel de staatssecretaris als de kamerleden aanvullende vragen zullen stellen, met name waarop de zin passage over "serieuze interesse" uit de markt is gebaseerd.

Kunnen jullie de tekst op dat punt nog aanvullen Ik hoor graag jullie reactie!

Van: @schiphol.nl]

Verzonden: Wednesday, June 26, 2013 04:29 PM

Aan: - DGB

Cc: DGB; @lelystad-airport.nl <@lelystad-airport.nl>

<@schiphol.nl>;

<@schiphol.nl>

Onderwerp: Kamerbrief Lelystad

Beste

Bijgaand ons voorstel voor de brief. We hebben enkele aanpassing gepleegd, in lijn met het bericht van Adriaan aan Rob Driessen.

Ter toelichting: het is niet opportuun om al te specifiek in te gaan op marktinteresse, welke carriers waar belangstelling voor hebben, en onder welke voorwaarden. Dat is behalve commerciële informatie, niet aan ons of aan IenM om te delen. Wij praten niet voor – over, of namens onze klanten. Daarom ook geen bijlage. Graag jullie begrip hiervoor. Het is wel goed om de Kamer op hoofdlijnen te informeren en dat wordt keurig gedaan met deze brief.

We zien de finale versie graag tegemoet.

Groet,

 Please consider the environment before printing this e-mail

This e-mail may contain confidential and privileged material. You are requested not to disclose, copy or distribute any information thereof. If you are not the intended recipient (or have received this e-mail in error) please notify the sender immediately and delete this e-mail. We accept no liability for damage related to data and/or documents which are communicated by electronic mail.

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

 Please consider the environment before printing this e-mail

This e-mail may contain confidential and privileged material. You are requested not to disclose, copy or distribute any information thereof. If you are not the intended recipient (or have received this e-mail in error) please notify the sender immediately and delete this e-mail. We accept no liability for damage related to data and/or documents which are communicated by electronic mail.

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

**Ons kenmerk
Bijlage(n)**

Datum
Betreft

Geachte voorzitter,

Bijgaand informeer ik u, zoals toegezegd in het AO Luchtvaart van 12 juni jl over de uitkomst van de gesprekken die Lelystad Airport en de Schiphol Group met verschillende luchtvaartmaatschappijen heeft gevoerd over de eventuele interesse om luchtverbindingen van en naar luchthaven Lelystad te opereren.

Terugblik

Op 10 maart 2012 heeft de heer Alders zijn advies met betrekking tot de ontwikkeling van Lelystad Airport aan mij aangeboden. Kern van dit advies is een gecontroleerde ontwikkeling van Lelystad Airport als twin-airport van Schiphol naar 45.000 vliegtuigbewegingen in twee tranches; een eerste tranche van 25.000 vliegtuigbewegingen omstreeks 2020 en een tweede tranche van nog eens 20.000 vliegtuigbewegingen daarna. Het Rijk heeft op 1 september 2012 in het kabinetstandpunt Lelystad] (Kamerstuk), ingestemd met de ontwikkeling van Lelystad, en daarin nog eens het belang van Lelystad voor een selectieve ontwikkeling van Schiphol onderstreept. Daarbij is aangegeven dat er voldoende interesse van marktpartijen moet zijn en dat het vliegverkeer van en naar Lelystad Airport inpasbaar moet zijn in het luchtruim.

Na het uitbrengen van het Aldersadvies is de voorstudie naar een operationeel concept voor het luchtruim uitgevoerd en is geconstateerd dat de ontwikkeling van Lelystad mogelijk is en dat op basis van de voorwaarden uit de voorstudie verder uitwerking dient te worden gegeven aan de luchtzijdige inpassing van Lelystad Airport.

Schiphol heeft aangegeven het vertrouwen te hebben om tot een positieve business case te komen bij een gecontroleerde ontwikkeling van Lelystad naar 45.000 bewegingen in 2 tranches. Om de mate van betrouwbaarheid en gecontroleerde ontwikkeling te borgen, is aangegeven dat de luchthavenexploitant voor wat betreft de marktvrage, timing en selectiviteit nadere uitwerking moet geven aan de uitkomsten van de voorstudie om te bepalen hoe de betrouwbaarheid vergroot kan worden en invulling gegeven wordt aan een fasering die hoort bij de in het advies voorgestelde gecontroleerde ontwikkeling.

Daarnaast is aangegeven dat de uitkomsten van de voorstudie en deze uitwerking besproken dient te worden met luchtvaartmaatschappijen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk

In dit licht heeft Schiphol Group eind 2012 een gesprek gevoerd met de BARIN en een aantal van haar leden over de uitvoering van het selectiviteitsbeleid in het algemeen en de ontwikkeling van Lelystad Airport in het bijzonder. Doel van dit gesprek was te verkennen wat de belangrijkste wensen zijn van de toekomstige gebruikers voor de Luchthaven Lelystad, om te zorgen dat Schiphol vervolgens een aantrekkelijk aanbod kan doen aan de maatschappijen. Na dit verkennende gesprek met de BARIN heeft de Schiphol Group vervolgens een aantal individuele luchtvaartmaatschappijen benaderd die zich voornamelijk op niet-mainport gebonden verbindingen (segment 5) richten om de gesprekken voort te zetten. Uit de gesprekken met de markt is gebleken dat de verwachting bestaat dat segment 5 zich ook de komende jaren ontwikkelt conform de geactualiseerde analyse van de markt, zoals in het kader van de Alderstafel Lelystad is onderzocht (*rapport Stratagem*).

Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren:

- Partijen hebben aangegeven interesse te hebben, zij het onder voorbehoud van een pakket wensen (PM?)
- Een baanlengte van minstens 2400 meter.
- PM
- PM

Schiphol geeft aan dat uit de tot nu toe gevoerde gesprekken een serieuze behoefte en interesse bij de in aanmerking komende airlines bestaat voor Lelystad Airport. Tevens geven zij aan dat zij een passend aanbod kunnen doen op PM Schiphol. In bijlage 1 bij deze brief is een overzicht gepresenteerd waaruit blijkt wat de uitgangspunten van het advies zijn, de wensen van de markt, het aanbod van Schiphol en wat uit de gesprekken naar voren is gekomen. Hetgeen zijn beslag zal krijgen in de definitieve business Case die in het najaar onderdeel vormt van de aanvraag voor het luchthavenbesluit.

Naast Schiphol heeft uiteraard het Rijk een belangrijke rol om deze ontwikkeling op Lelystad mogelijk te maken, door een luchthavenbesluit op te stellen. Het bevoegd gezag is gehouden om in het luchthavenbesluit alle maatschappelijke aspecten zoals economie, veiligheid en milieu zorgvuldig af te wegen. Over deze aspecten is gedegen informatie nodig. In de afweging voor een juridisch houdbaar luchthavenbesluit, is het belangrijk om een beeld te hebben van de bedrijfseconomische haalbaarheid van de luchthavenexploitatie (vervoerprognose, financiële analyse en bredere economische effecten) en de maatschappelijke economische betekenis van de luchthaven(ontwikkeling). Tevens is het gelet op de eerdere uitspraak van de Raad van State noodzakelijk dat er een investeringsbeslissing van Schiphol is, op het moment dat het luchthavenbesluit wordt genomen, waaruit blijkt op welk moment de infrastructurele voorzieningen gerealiseerd zijn.

Gelet op uw vraag over de marktinteresse en de behoefte om voortgang te maken met Lelystad, zal ik u het komend half jaar informeren over de voortgang van het luchthavenbesluit en daarmee aansluiten bij logische momenten. Ik heb de aanvraag en de notitie reikwijdte en detailniveau van de exploitant ontvangen om de procedure te starten voor een luchthavenbesluit voor de eerste tranche van 25.000 vliegtuigbewegingen. Komende week zal ik deze notitie ter inzage leggen,

hetgeen de formele start van de procedure voor het luchthavenbesluit betekent.
(PM alderstafel)

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Ons kenmerk

Bijlage 1Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk

Criteria advies Alders	Eisen carriers uit segment 5	Aanbod dat Schiphol doet (obv buca)	Uitkomst van de gesprekken
Openstellingstijden 06.00-23.00			W-operatie? (irt de nacht)
Opstelplaatsen			Kattenluikconstructie?
Baanlengte			Tarieven
Etc.			Landzijdige bereikbaarheid etc.
Etc.			

Van: [redacted]
Verzonden: donderdag 3 oktober 2013 10:38
Aan: [redacted]
Onderwerp: FW: planning lelystad

Van: [redacted]
Verzonden: maandag 4 maart 2013 16:47
Aan: [redacted]
CC: [redacted]
Onderwerp: FW: planning lelystad

Hoi

Hierbij ter informatie (achtergrond voor de staf van morgen) de mailwisseling tussen [redacted] voor wat betreft de toezeggingen voor Lelystad over de interesse uit de markt en de toezegging mbt de planning. [redacted] heeft na deze mail gebeld en Schiphol heeft toegezegd dat voor de Alderstafel Lelystad van 13 maart samen met Hans Alders afzonderlijke gesprekken voert met de luchtvaartmaatschappijen en de uitkomst hiervan aan deze Alderstafel Lelystad wordt besproken en hopelijk op basis daarvan de Tweede Kamer kunnen informeren.

Groet

Van: [mailto:redacted]
Verzonden: maandag 4 februari 2013 8:43
Aan: [redacted]
CC: [redacted]
Onderwerp: RE: planning lelystad

Beste [redacted]

Ik deel je zorg met betrekking tot Lelystad: het is met name bijzonder lastig om met de luchtvaartmaatschappijen in gesprek te komen. De BARIN wil als vertegenwoordiger van het collectief niet in gaan op de uitnodiging die ik heb gedaan aan de "ruttentafel" en ook de meest betrokken individuele airlines (Arkefly en Transavia) spreken nadrukkelijk uit dat zij niet uitgeplaatst wensen te worden. Ik ben benieuwd wat het onderzoek naar de mogelijkheid voor een luchthavensysteem (twin airport) oplevert en of hiermee ook op de selectiviteitscriteria gestuurd kan worden. Het feit dat de Minister een vertraging heeft aangekondigd voor de aanleg van nieuwe infrastructuur, waaronder SAAL, helpt niet. Ik heb ook begrip voor de prioriteitstelling LVNL die met de beperkt beschikbare capaciteit ook op Schiphol een uitdagende agenda heeft. Tenslotte zien we een achterblijvende verkeers- en vervoersontwikkeling op Schiphol (januari -0,7% VTB's) waarmee de druk op de agenda deels wegvalt. Kortom, er zijn voldoende onderwerpen om een en ander binnenkort te bespreken.

Met vriendelijke groet,
 Ad Rutten

Van: [redacted]
Verzonden: vrijdag 1 februari 2013 14:50
Aan: [redacted]
CC: [redacted]
Onderwerp: planning lelystad

Beste

Al enige tijd zijn mensen van jullie en van ons bezig om het proces in gang te zetten voor besluitvorming over Lelystad Airport. Het gaat om een Luchthavenbesluit dat uiterlijk 1 november 2014 genomen moet zijn en daarnaast een Routebesluit. Dit Routebesluit is een belangrijke voorwaarde om het Luchthavenbesluit eind 2014 te kunnen nemen en de juridische houdbaarheid daarvan te borgen. Voor deze houdbaarheid is ook van groot belang dat er een realistisch marktperspectief is en dat dit bevestigd kan worden. In ons directeurenoverleg van enige tijd geleden (9 nov 2012) hebben wij over zowel de planning als de startbijeenkomst met de markt met elkaar afspraken gemaakt.

De afgelopen periode is hard gewerkt om een plan van aanpak op te stellen. Dit plan van aanpak beoogt om alle activiteiten op elkaar af te stemmen, een overlegstructuur in te richten en daar uitwerking aan te geven. Verder is door jullie hard gewerkt om een Notitie Reikwijdte en Detailniveau op te stellen. Het heeft enige tijd, maar vooral ook inspanning gekost om te formuleren wat het voornemen voor de ontwikkeling van Lelystad Airport precies is en wat in de milieueffectrapportage moet worden onderzocht.

Om het plan van aanpak af te maken en alle activiteiten goed op elkaar af te stemmen tot een integrale planning is het van groot belang dat LVNL-CLSK met een voorstel komt om de indicatieve routestructuur die in de voorstudie op hoofdlijnen is vastgesteld, nader uit te werken tot een route- en procedureontwerp dat de basis biedt voor het te nemen Routebesluit. Dit voorstel ligt na herhaaldelijk aandringen nog steeds niet ter tafel. Dit maakt de onzekerheid omtrent het goed uitvoeren van het MER groter en daarmee het risico dat het MER wordt uitgevoerd op onjuiste of onnauwkeurige gegevens. En dit is juist één van de punten waar de Raad van State het vorige aanwijzingsbesluit op heeft vernietigd. Het is in ons aller belang om dit te voorkomen.

Daar komt bij dat de door Schiphol te verrichten marktconsultatie eveneens weinig voortgang lijkt te boeken mede in het licht van uitspraken van BARIN naar aanleiding van de 'Ruttentafel' eind vorig jaar. Duidelijkheid hieromtrent is voorwaardelijk om een terugkoppeling te geven op de openstaande punten genoemd in de kabinetsreactie en dient ook duidelijk gemaakt te worden in de brief met het voornemen en de notitie Reikwijdte en Detailniveau.

Kortom de geringe voortgang en een aantal serieuze onzekerheden baart mij zorgen. Enerzijds komt de datum van 1 november 2014 steeds dichterbij. In de planningsoverzichten die in het coördinatieoverleg zijn opgesteld, is aangegeven dat we alle tijd tot die datum echt nodig hebben voor een adequate invulling van alle procedures en een zorgvuldige besluitvorming. Dat staat op dit moment al onder grote spanning, nog zonder de noodzakelijke termijnen van LVNL-CLSK mee te nemen. Er zit nog enige rek in de planning, maar die rek wordt in dit beginstadium al volledig opgebruikt. Anderzijds dringt ook de politiek aan op voortgang. Niet voor niets heeft de Kamer in het AO van 19 december 2012 aangedrongen op een brief waarin een duidelijke integrale planning wordt gevraagd en duidelijkheid is over de interesse van marktpartijen. De staatssecretaris heeft aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan hier invulling aan te geven en deze brief op korte termijn toe te sturen. Tevens heb ik van de regio het verzoek ontvangen om zo snel mogelijk deze planning toe te sturen, omdat zij voor 1 juli 2013 een bestemmingsplan moeten vaststellen, waarbij ze afhankelijk zijn van informatie van onze zijde (o.a. wanneer de formele aanvraag komt).

Graag vraag ik jullie aandacht voor de hiervoor geschetste zorgelijke ontwikkeling. Ik wil jullie nadrukkelijk vragen om voldoende tijd, middelen en menskracht voor het gehele en integrale besluitvormingsproces vrij te maken en prioriteit toe te kennen aan het neerzetten van een stevige organisatie om de uitwerking ter hand te nemen. Tevens wil ik de toegezegde planning zo snel mogelijk definitief maken.

Mijn verzoek is om bijgaande planning te actualiseren en uiterlijk eind volgende week aan te leveren. Geef daarbij duidelijk de stappen aan hoe en wanneer we komen tot duidelijkheid over de interesse van marktpartijen. Mocht hier niet aan voldaan kunnen worden, dan hoor ik dat ook graag. Dan wil ik dat graag bespreken!

Met vriendelijke groet,

Van: [redacted] - DGB
Verzonden: donsdag 31 oktober 2013 10:39
Aan: [redacted] - DGB
Onderwerp: FW: tweede kamer bundelbrief

Van: [redacted] - DGB
Verzonden: vrijdag 19 april 2013 10:58
Aan: [redacted]@schiphol.nl); [redacted]
CC: [redacted] - DGE; [redacted] - DGB; [redacted] - DGB
Onderwerp: tweede kamer bundelbrief

Heren,

Hierbij de passage uit de bundelbrief, waarin de voortgang/uitkomst mbt de toezeggingen uit het AO worden beschreven. Onderstaande passage (zie gele arcering) is voor jullie relevant. Formeel verzoek volgt, goed im in de stuurgroep van 30 mei te agenderen.

[redacted]

Tijdens het Algemeen Overleg dat ik op 19 december 2012 met uw Kamer heb gevoerd over – onder meer – de kabinetsreactie op het advies Alderstafel Lelystad ((KST 31939, nr 115) heb ik toegezegd de Kamer nader te informeren over de planning die gevolgd moet worden om te komen tot een nieuw luchthavenbesluit voor Lelystad Airport. Daarbij zou ik aangeven welke stappen er genomen moeten worden en welke randvoorwaarden gesteld moeten worden.

Ik heb de heer Alders gevraagd om een werkprogramma op te stellen voor de uitvoering van zijn advies. Het werkprogramma is opgesteld door en afgestemd met de leden van Alderstafel Lelystad. Het werkprogramma biedt inzicht in de verschillende werkstromen en de samenhang ertussen. Er wordt duidelijk welke stappen moeten worden gezet en het bevat een integrale planning. Dit werkprogramma stuur ik u separaat toe.

U heeft in het debat ook gevraagd om geïnformeerd te worden over de interesse van de marktpartijen om te vliegen vanaf Lelystad. Momenteel voert de exploitant gesprekken met de leden van de BARIN en individuele luchtvaartmaatschappijen. Ik zal Schiphol als exploitant vragen om mij hierover na overleg met de marktpartijen en de voorzitter van de Alderstafel hierover in juni te informeren.

[redacted]

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Directoraat-Generaal Bereikbaarheid

Directie Luchtvaart

Plesmanweg 1-6
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

☒ [redacted]
☎ [redacted]



> Retouradres

Schiphol
Ter attentie van dh.
Evert van d
Schiphol

Bestuurskern

Dir. Luchtvaart
Afd. Luchthavenontwikkeling
en Milieu
Plesmanweg 1-6
Den Haag

Contactpersoon



IENM/BSK-2013/108450

Datum 28 mei 2013
Betreft Marktinteresse in de luchthaven Lelystad

Beste Ad,

In het Algemeen Overleg dat op 19 december 2012 met de Tweede Kamer is gevoerd over – onder meer – de kabinetsreactie op het advies Alderstafel Lelystad (TK 31939, nr 115) is door de Tweede Kamer gevraagd hen te informeren over de interesse van de marktpartijen om luchtvaartoperaties uit te voeren vanaf Lelystad Airport.

Voorts heeft de Staatssecretaris bij de aanbidding van het werkprogramma voor de uitvoering van het Aldersadvies Lelystad (TK 31939, nr. 139) aangegeven Schiphol Group te vragen haar en de heer Alders te informeren over de interesse van de marktpartijen.

In het licht van het bovenstaande verzoek ik je vriendelijk om mij voorafgaand aan het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 12 juni aanstaande te informeren over de uitkomst van de marktconsultatie en de hieraan gekoppelde interesse van de marktpartijen om luchtvaartoperaties uit te voeren vanaf Lelystad Airport. Uiteraard ben ik ook benieuwd naar het proces dat jullie volgen om te komen tot een business case en een economische onderbouwing die hoort bij de definitieve aanvraag van het luchthavenbesluit.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR LUCHTVAART,

Dhr. drs. R.W.

44

Opdrachtformulering commissie shared vision

Inleiding

In 2008 hebben Schiphol, KLM, LVNL, samen met de bestuurlijk partijen in de regio, de omwonenden en het Rijk een gezamenlijke visie ("shared vision") ontwikkeld over de selectieve ontwikkeling van de luchthaven Schiphol tot en met 2020. Deze gezamenlijke visie is neergelegd in het zogenaamde Aldersakkoord tussen genoemde partijen van 1 oktober 2008 en vervolgens opgenomen als kader voor het rijksbeleid in de Luchtvaartnota.

Het afgelopen jaar is op diverse momenten gebleken dat Schiphol en KLM een verschillend beeld hebben over de naleving van deze afspraken uit het Aldersakkoord dan wel dat zij een verschillende interpretatie hebben over de invulling van deze gezamenlijke visie in de praktijk. Dit verschil van inzicht is recentelijk weer aan de orde gekomen in het overleg over het investeringsplan van Schiphol voor de komende jaren, het zogenaamde Masterplan. Het overleg over het Masterplan en de financiële consequenties daarvan voor de tarieven is hierdoor in een impasse gekomen. Deze impasse is mede gelet op het belang van een goede samenwerking tussen luchthaven en de netwerkcarrier, het publieke belang van de Mainport en de lopende evaluatie van de Wet luchtvaart zeer onwenselijk.

In een overleg van 6 augustus jl. hebben Schiphol, KLM en de ministeries van IenM, EL&I en Financiën gesproken over de mogelijkheden om deze impasse te doorbreken. Afgesproken is dat een commissie onder leiding van een onafhankelijke voorzitter wordt gevraagd voor de genoemde ministeries de ontstane impasse zo feitelijk mogelijk te analyseren en op basis daarvan mogelijkheden voor een oplossing aan te dragen.

Opdracht

De commissie wordt gevraagd om aan de betrokken ministeries te rapporteren en te adviseren over de volgende zaken.

Fase 1: terugblik

De commissie wordt gevraagd om zo feitelijk mogelijk te toetsen of de shared vision inzake de selectieve ontwikkeling van Schiphol zoals neergelegd in het Aldersakkoord ook in de praktijk wordt nagevolgd. De commissie wordt gevraagd om in het geval dat wordt geconstateerd dat bepaalde afspraken niet zijn nagekomen, ook de oorzaken daarvan te bezien. De commissie dient daarbij ook in kaart te brengen of er afspraken zijn gemaakt die tot interpretatieverschillen leiden. Indien dit het geval is, wordt de commissie gevraagd aan te geven wat de oorzaken zijn van de interpretatieverschillen en deze verschillen zoveel mogelijk weg te nemen. Als de oorzaak van de interpretatieverschillen ligt in een verschil van visie over andere onderwerpen dan selectiviteit, dient de commissie dit te benoemen.

De commissie dient bij dit deel van de opdracht gebruik te maken van bestaand onderzoek zoals het onderzoek dat in het kader van de stuurgroep Selectiviteit is gedaan naar de "Ontwikkeling Mainport Traffic".

Fase 2: vooruitblik

De commissie wordt vervolgens gevraagd om - wederom zo feitelijk mogelijk - aan te geven wat de implicaties zijn van de shared vision voor de investeringen die de komende jaren nodig zijn in de Mainport en wat - op basis van de wettelijk tariefregulering - de financiële gevolgen hiervan zijn voor de tariefsontwikkeling. In haar advies dient de commissie rekening te houden met bestaande wetgeving, waaronder de regels inzake mededinging en staatssteun, en met de uitgangspunten van het kabinet inzake de evaluatie van de wet Luchtvaart zoals die zijn neergelegd in de brief van 4 april jl. aan de Tweede Kamer, waaronder het uitgangspunt dat Schiphol een redelijk rendement kan maken. In dat kader is het van belang dat de vermogenskosten (inclusief het daarover gelopen risico) kunnen worden goedge maakt.

De advisering van de commissie op dit punt moet oplossingsmogelijkheden bieden dan wel richting geven aan een aantal belangrijke en langdurige en discussies die worden gevoerd over het Masterplan. Elementen die in dit advies aan de orde dienen te komen zijn in ieder geval:

- Beschrijving van de belangrijkste te verwachten ontwikkelingen in de komende 10-20 jaar (zoals passagiersgroei, vliegtuiggrootte etc.), de te verwachten gevolgen van het selectiviteitbeleid en de consequenties hiervan voor de Mainport;
- Concretisering van de activiteiten waar Schiphol in ieder geval in dient te investeren t.b.v. het behoud en de versterking van de Mainport in 2020, het tijdspad waarmee dat dient te gebeuren en de mogelijke fasering daarbinnen;
- De consequenties van de investeringsplannen voor de ontwikkeling van de luchthaventarieven, op basis van de wettelijke tariefregulering (en de door het kabinet aangekondigde wijzigingen daarvan) en voor het concurrerend kosten- en kwaliteitsniveau ten opzichte van andere luchthavens.

Doorlooptijd

De commissie wordt gevraagd om zo vroeg mogelijk in september een concept eindrapportage over beide fases op te leveren. Daarnaast wordt gevraagd om aan het eind van fase 1 een compacte, schriftelijke terugkoppeling (deeladvies) te geven van de bevindingen uit die fase.

Samenstelling commissie

De commissie zal bestaan uit de volgende personen

- Voorzitter: 
- Lid voorgedragen door KLM: 
- Lid voorgedragen door Schiphol: 
- Lid voorgedragen door Rijksoverheid: 

Het secretariaat van de commissie zal worden gevormd door IenM.

Werkwijze en informatiebeheer commissie shared vision

Met het oog op de organisatie van het informatiebeheer voor de werkzaamheden van de commissie shared vision is een aantal zaken relevant waarover nadere afspraken zijn gemaakt. Deze betreffen:

1. de ambtelijke ondersteuning , inclusief het secretariaat en
2. het documentenbeheer.

Ad.1. ambtelijke ondersteuning

De ambtelijke medewerkers die door I&M ter beschikking van de commissie zijn gesteld voor ondersteunende en secretariële werkzaamheden, worden voor het uitvoeren van deze werkzaamheden aangestuurd door de voorzitter en zijn in deze niet werkzaam namens de minister.

Ad.2. documentenbeheer

De commissie bepaalt in beginsel haar eigen werkzaamheden en bepaalt tevens welke documenten daarbij relevant zijn en welk materiaal basis gaat vormen voor haar werkzaamheden. Er zijn in dit verband grofweg twee categorieën documenten te onderscheiden.

- a. Documenten opgesteld door de commissie/secretariaat in het kader van de werkzaamheden van de commissie (zoals agenda's, verslagen, notitie's/memo's, concept-adviezen e.d.)
- b. Documenten afkomstig van partijen, met name van KLM, Schiphol, Rijk.

Ad.a. Deze documenten – via de rijksvertegenwoordiger aan wie ze als lid van de commissie ook worden toegezonden – worden geacht te berusten onder het betreffende bestuursorgaan, primair bij het ministerie van Financiën als hoofdpijndrachtgever voor de rijksvertegenwoordiger.

Ad.b. Partijen brengen documenten in ten behoeve van de uitvoering van de opdracht door de Commissie. Deels zijn deze documenten van bedrijfsvertrouwelijke aard (informatie die als bedrijfs- en fabricagegegevens zijn aan te merken of anderszins van concurrentiegevoelige aard is). Met het oog op de (mogelijk uiteenlopende) belangen van beide partijen is het raadzaam geacht de afspraak te maken dat de door de partijen als vertrouwelijk aangeduide informatie in eerste instantie uitsluitend vertrouwelijk ter inzage wordt gegeven aan de voorzitter. De voorzitter neemt van deze informatie kennis en stelt de voor de beraadslagingen in de commissie relevante informatie samen. Na kennisneming door de voorzitter wordt de informatie geretourneerd aan de partijen die de informatie hebben verstrekt. Slechts die informatie die de voorzitter dienstig acht om in de commissie te brengen, wordt onder de andere commissieleden verspreid. Voor deze laatste informatie geldt hetgeen hiervoor onder ad.a is aangegeven.

Op de commissie rust geen verplichting om documenten als bedoeld onder b te archiveren.

De opdrachtgevers van de commissie zullen een afschrift van deze door de commissie overeengekomen werkwijze ontvangen.

Notitie

Onderwerp: advies commissie shared vision en WOB
Van: Hans Alders, voorzitter
Datum: 10 september 2012

Op verzoek heeft de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van het ministerie van IenM geadviseerd over de toepassing van de Wob op de informatie die in het kader van de werkzaamheden van de commissie shared vision door partijen wordt ingebracht, respectievelijk die in commissieverband wordt opgesteld. Op basis hiervan is een werkwijze opgesteld voor het informatiebeheer (zie bijlage)

De conclusie luidt dat de commissie zelf niet onder de WOB valt. Gelet op de rijksbetrokkenheid moet het er voornamelijk wel voor worden gehouden dat de stukken die in de commissie gewisseld worden onder de Wob vallen.

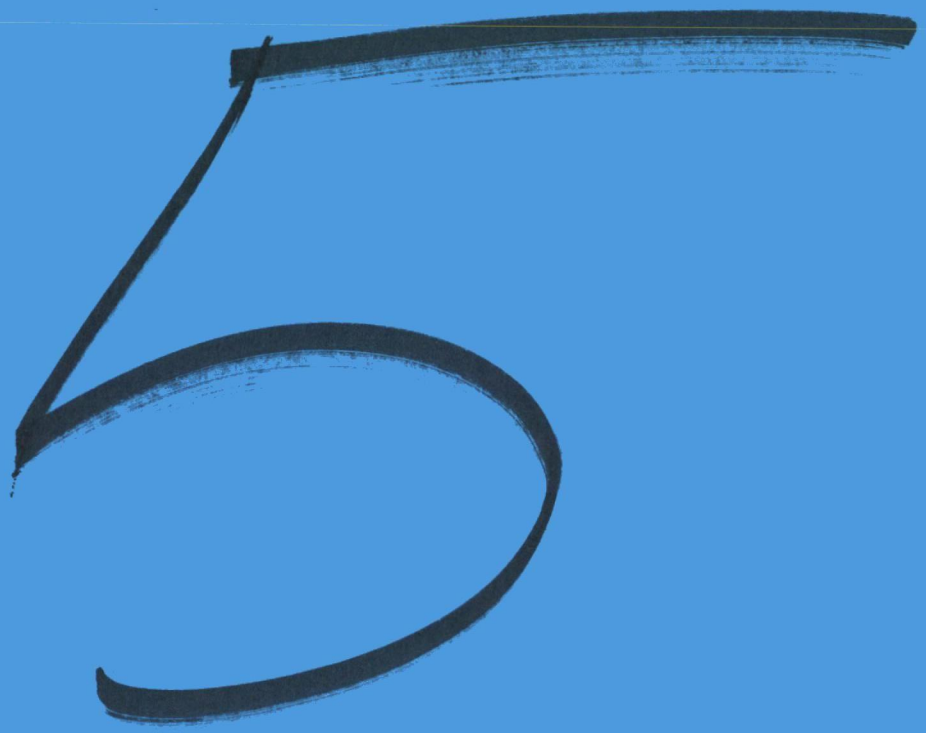
De gelding van de Wob hoeft echter niet te leiden tot openbaarmaking van bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk worden verstrekt aan de commissie. Er kan voor andersoortige commercieel gevoelige informatie of informatie die is opgesteld om vertrouwelijk over te kunnen beraadslagen, een beroep worden gedaan op de weigeringsgrond dat bij openbaarmaking voor partijen onevenredig nadeel optreedt.

Gelet op dit eerste advies is nader aandacht besteed aan de rijksbetrokkenheid en dat leidt tot de volgende conclusies:

1. de aansturing van de door het ministerie beschikbaar gestelde ambtelijke medewerkers –ondersteunende en secretariële werkzaamheden – vindt plaats door de voorzitter van de commissie. Deze medewerkers zijn derhalve niet werkzaam namens de minister;
2. partijen die documenten aandragen die bedrijfsvertrouwelijk van aard zijn worden door die partijen als vertrouwelijk aangemerkt en beschikbaar gesteld aan de voorzitter. Op grond van deze informatie stelt de voorzitter de stukken op die in de commissie besproken worden. Slechts die informatie die door de voorzitter dienstig wordt geacht om in de commissie in te brengen wordt vertrouwelijk onder de andere commissieleden verspreid. De stukken die in de commissie besproken worden zullen een aanduiding bevatten indien daarbij gebruik is gemaakt van bedrijfs- en fabricagegegevens.
3. de commissie gaat er van uit dat het rijk bij een eventueel Wob verzoek documenten die als vertrouwelijk zijn geduid op grond van bedrijfs- en fabricagegegevens met een beroep op de absolute weigeringsgrond in de Wob niet beschikbaar zal stellen.
4. de commissie zal geen archief voeren van de hiervoor bedoelde documenten en de voorzitter retourneert de beschikbaar gestelde documenten aan de externe partijen.

De leden van de commissie betrachten geheimhouding. De commissie heeft daarnaast afgesproken dat de leden informatie die zij in het kader van hun werk ontvangen niet

zullen delen met respectievelijk “achterbannen”: KLM, Schiphol en de beleidsmakers van de rijksoverheid.





STICHTING SEO ECONOMISCH ONDERZOEK
t.a.v. 
Roetersstraat 29
1018 WB AMSTERDAM

Opdracht

Datum
28 december 2012

Bijlage (n)

-

Ons Kenmerk
Zaaknummer 31078374

Uw Kenmerk
SEO-offerte nr. 12/177,
uw offerte d.d. 14.12.2012



Onderwerp
Verkenning verkeersverdelingsregels

Einde Looptijd
30.04.2013

Contactpersoon



Opdracht voor het verrichten van de volgende werkzaamheden, diensten en/of leveringen:

Pos.nr	omschrijving	Nettowaarde
00010	Verkenning verkeersverdelingsregels	
Totale nettowaarde excl. BTW in EUR		

Deze opdracht wordt uitgevoerd op basis van een vaste prijs.

Het genoemde bedrag is de maximale vergoeding voor deze opdracht exclusief BTW. Dit bedrag mag niet zonder schriftelijke toestemming van de projectbegeleider overschreden worden.

De dagtarieven met betrekking tot deze opdracht bedragen:





Deze opdracht wordt begeleid door een begeleidingscommissie, welke in ieder geval tot taak heeft het volgen van de voortgang van de opdracht en het adviseren over eventuele bijsturing van de uitvoering van de opdracht en het beoordelen van de te volgen uitvoeringssystematiek/aanpak en (de kwaliteit van) het eindproduct in relatie tot de opdrachtoomschrijving.

De werkzaamheden met betrekking tot deze opdracht vangen aan na ontvangst van de getekende opdrachtbrief en eindigen op 30 april 2013.

In afwijking van hetgeen vermeld in de ARVODI 2011 (artikel 16) wordt er geen voorschot verleend.

Facturatie vindt plaats na oplevering van de conceptrapportage en het restant na afronding van de opdracht.

Verzocht wordt om de facturen in te dienen bij het factuuradres.

Factuuradres:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
SSO-F&I / 087
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

Afleveradres:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Plesmanweg 1-6
2597 JG DEN HAAG

**Facturen onder vermelding van zaaknummer en positienummer (Pos.nr).
Facturen die ingediend worden zonder het hierboven vermelde
zaaknummer en positienummer kunnen niet in behandeling worden
genomen.**

DE STAAT DER NEDERLANDEN,
DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
namens deze,
DE DIRECTEUR LUCHTVAART,

Datum: 31/13

Op deze opdracht zijn van toepassing:

In afwijking van uw offerte zijn slechts de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het uitvoeren van Diensten (ARVODI 2011) van toepassing, onder uitdrukkelijke uitsluiting van de door u gehanteerde (algemene) voorwaarden.

De in artikel 19.3 van de ARVODI-2011 bedoelde aansprakelijkheid is, per gebeurtenis, beperkt tot een bedrag van € 150.000,00.

Indien u niet akkoord bent met de inhoud van deze brief, dient u mij dit schriftelijk te berichten binnen twee weken na ontvangst van deze opdrachtbrief, onder vermelding van bovengenoemd bestelnummer.



Verkeersverdelingsregels voor de twin-airport
Schiphol-Lelystad



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juni 2013
In opdracht van DGB

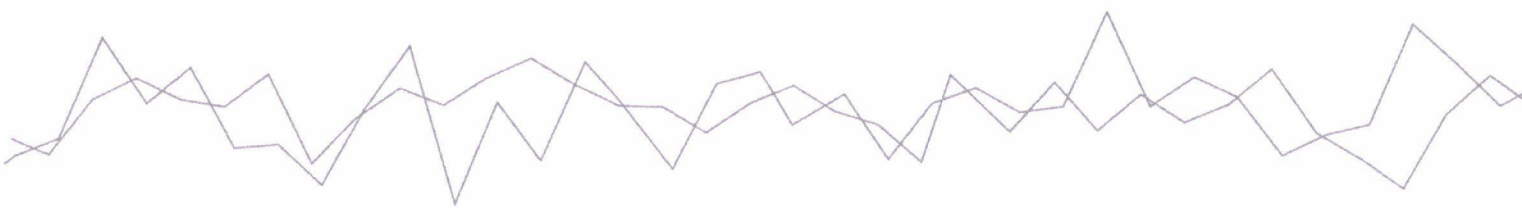
Verkeersverdelingsregels voor de twin-airport Schiphol-Lelystad

Verkenning van concrete opties voor verkeersverdelingsregels op basis
van EU Verordening 1008/2008

Dr. Guillaume Burghouwt (SEO Economisch Onderzoek)
Prof. dr. Pablo Mendes de Leon (Universiteit Leiden)

Met medewerking van:

Joost Zuidberg (SEO Economisch Onderzoek)
Francesco Fiorilli (Grimaldi Studio Legale)
Jim Paton (Cranfield University)
Renato Redondi (University of Brescia)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2013-15

Managementsamenvatting

Welke concrete opties voor verkeersverdeling zijn mogelijk?

Het selectiviteitsbeleid is een antwoord op de (dreigende) schaarste aan milieucapaciteit op Schiphol door die capaciteit zo veel mogelijk te benutten voor het verkeer dat bijdraagt aan de voor de Nederlandse economie belangrijke verbindingen. Tegen deze achtergrond is aan de Alderstafel overeengekomen¹ dat in 2020 maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol plaatsvinden. Lelystad en Eindhoven zullen de overige 70.000 van de verwachte 580.000 vliegtuigbewegingen moeten accommoderen, naast de autonome groei op deze luchthavens. De focus van Schiphol dient hierbij te liggen op de verkeerssegmenten die het meeste bijdragen aan de netwerkqualiteit van de luchthaven, het zogenaamde mainportgebonden verkeer. Lelystad en Eindhoven zullen vooral gericht zijn op het niet-mainportgebonden verkeer.

Naast het creëren van regionale luchthavencapaciteit en het ingezette stimuleringsbeleid van de exploitant zou een systeem van verkeersverdelingsregels tot het selectiviteitsinstrumentarium kunnen behoren. De doelstelling van de verkeersverdelingsregels is ervoor te zorgen dat het niet-mainportgebonden verkeer in segment 5 zoveel mogelijk gebruik maakt van Lelystad², zodat capaciteit vrijkomt voor het mainportgebonden verkeer op Schiphol. De verkeersverdelingsregels dienen te voldoen aan de eisen van EU Verordening 1008/2008 en overige relevante wetgeving.

De vraag is welke concrete opties voor verkeersverdeling er mogelijk zijn die voldoen aan de eisen van Verordening 1008/2008 en bijdragen aan de gestelde beleidsdoelstelling. Dit onderzoek geeft een verkenning van de mogelijkheden.

Onderzoeksaanpak

Hiertoe hebben SEO Economisch Onderzoek en de Universiteit Leiden negen opties voor verkeersverdelingsregels geformuleerd. Deze opties zijn vervolgens onderzocht op de volgende criteria:

- Juridische houdbaarheid: is de maatregel passend binnen de gestelde juridische kaders en vooral EU Verordening 1008/2008?
- Effectiviteit: is de potentiële verkeersverdelingsregel doelmatig in het kader van het selectiviteitsbeleid? Met andere woorden, slaagt de verkeersverdelingsregel erin om het niet-mainportgebonden verkeer te isoleren?
- Uitvoerbaarheid: is de verkeersverdelingsregel uitvoerbaar? Hierbij gaat het om:
 - bedrijfseconomische en operationele uitvoerbaarheid door luchtvaartmaatschappijen
 - uitvoerbaarheid van de maatregel door de overheid en slotcoördinator
 - uitvoerbaarheid in het licht van de beschikbare (luchtruim)capaciteit
- Robuustheid: Hoe robuust zijn de geformuleerde verkeersverdelingsregels voor een variëteit aan 'wat als' scenario's. Zijn er mogelijkheden om mitigerend beleid te voeren?

¹ Convenant behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit Schiphol, 10 december 2008

² Overleg met DGB op 17 januari 2013

Beginselen van non-discriminatie en transparantie mogelijk struikelblokken

De instelling van een verkeersverdeling tussen de twin-airport Schiphol en Lelystad op basis van EU Verordening 1008/2008 is juridisch een correcte weg. Het biedt de Nederlandse overheid de mogelijkheid om verkeer te verdelen over luchthavens die eenzelfde conurbatie bedienen.

Hierbij zal de Nederlandse overheid moeten letten op de vereisten van evenredigheid, transparantie en non-discriminatie. Voor de verschillende geconcretiseerde verkeersverdelingsregels is niet bij voorbaat uit te sluiten dat de Europese Commissie zich kritisch zal opstellen ten opzichte van de voorgestelde maatregelen. Zo verbiedt Europese wetgeving expliciet het discrimineren op bestemmingen, waardoor een verkeersverdelingsregel op basis van vooraf gedefinieerde lijst van ‘zonbestemmingen’ niet mogelijk is. Bovendien laat een analyse van de verkeersverdelingsregels zien dat de regels vooral effect hebben op een specifieke set bestemmingen en luchtvaartmaatschappijen. Verder zijn sommige verkeersverdelingsregels mogelijk niet transparant in termen van benodigde data en berekeningsmethodiek. Tot slot is niet uit te sluiten dat voor bestemmingen in niet-EU landen (bijvoorbeeld Turkije) problemen op bilateraal vlak ontstaan.

Dit betekent overigens niet dat maatregelen bijvoorbeeld als discriminerend kunnen worden bestempeld. Wel betekent het dat rekening gehouden moet worden met kritiek/bezwaren van de Commissie. Het zal lastig zijn het eventueel discriminerende karakter van verkeersverdelingsregels weg te nemen, vooraf of na kritiek van de Commissie. Dit zou kunnen door de criteria binnen de verkeersverdelingsregels af te zwakken. Het gevolg hiervan is echter een verminderde effectiviteit van de maatregel. Meer voor de hand ligt te beargumenteren dat er rechtvaardigingsgronden bestaan: dat Lelystad voor bepaalde type luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk een realistisch alternatief vormt binnen de relevante markt waarin zijn opereren. En dat er een dringende reden van algemeen belang is voor de uitzondering op het vrij dienstenverkeer.

Effectieve verkeersverdelingsregels denkbaar; aanscherping criteria nodig gezien beperkte capaciteit op Lelystad

Verkeersverdelingsregels zijn denkbaar die in redelijke tot goede mate segment 5 kunnen identificeren ten behoeve van migratie naar Lelystad en waarbij de overige segmenten in redelijke mate gevrijwaard blijven. Vooral de korte afstands frequentieregel, verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal zakelijke passagiers, de ‘zonbestemmingsregel’ en de ‘seizoensregel’ zijn effectief in het realiseren van de beleidsdoelstelling. Aanscherping van de criteria binnen de regels zal nodig zijn om de resulterende migratie van verkeer van Schiphol naar Lelystad te kunnen accommoderen binnen de beperkte capaciteit van Lelystad.

Uitvoerbaarheid luchtvaartmaatschappijen: efficiëntiewinst en additionele kosten

Verhuizing van operaties van Schiphol naar Lelystad zal voor luchtvaartmaatschappijen gepaard gaan met efficiëntievoordelen. Tegelijkertijd is te verwachten dat luchtvaartmaatschappijen – afhankelijk van de concurrentiegraad in de betrokken markt- lagere ticketprijzen kunnen vragen in vergelijking met eenzelfde route bediend vanaf Schiphol. Dit als gevolg van een gemiddeld langere voortransporttijd naar de luchthaven vanuit het achterland. Tevens zal sprake zijn van eenmalige (deels verzonken) verhuiskosten en incrementele operationele kosten, vooral wanneer

het een gesplitste operationele basis betreft. De luchthavenexploitant en overheid kunnen de nadelen van een Lelystad-operatie (deels) mitigeren door ‘incentives’, lage ‘visit costs’, lagere parkeertarieven en een goede landzijdige bereikbaarheid.

Of een verhuizende luchtvaartmaatschappij daadwerkelijk een rendabele operatie kan uitvoeren op Lelystad zal afhangen van verschillende factoren. Het gaat onder meer om het bedrijfsmodel van de luchtvaartmaatschappij, de aard van het vervoer, wel of geen operationele basis, de schaal van de operatie op Lelystad, de mate van concurrentie op Lelystad en de ‘visit costs’. Kwantificering van het netto effect ligt echter buiten het bereik van dit onderzoek. Een dergelijke kwantificering vraagt om een analyse aan zowel de opbrengst- en kostenkant. De mate waarin luchtvaartmaatschappijen en passagiers daadwerkelijk gebruik willen maken van Lelystad zal echter met de nodige onzekerheid omgeven blijven.

Uitvoerbaarheid door overheid en slotcoördinator

Het instellen van verkeersverdelingsregels zal leiden tot extra werkzaamheden voor de overheid en slotcoördinator. Het verkrijgen van objectieve en betrouwbare data, een transparante toetsingprocedure en de vraag hoe ex-ante slotaanvragen getoetst kunnen worden voor een verkeersverdelingsregel op basis van vervoersvolumes zijn hierbij aandachtspunten. Daarnaast kunnen verkeersverdelingsopties zodanig effectief zijn dat de capaciteit van Lelystad in een eerste en zelfs tweede tranche tekortschiet. Aanscherping van de criteria binnen de regels is dan nodig.

Tot slot is de afstemming tussen overheid en exploitant van belang. De exploitant heeft tot doel, naast de afspraken aan de Alderstafel, te zorgen voor concurrerende ‘visit costs’ en een optimale benutting van de infrastructuur op Schiphol en Lelystad. Wanneer het gevoerde selectiviteitsbeleid ten koste zou gaan van de benutting van de daluren op Schiphol, de externe marktomstandigheden sterk verslechteren en/of capaciteit op Schiphol of Lelystad substantieel onderbenut blijft, kan de exploitant gedwongen zijn om andere prioriteiten te stellen, die niet overeenstemmen met de selectiviteitsdoelstelling.

Verkeersverdelingsregels voldoende robuust?

Als één conclusie getrokken kan worden uit ervaringen met verkeersverdelingsregels in het buitenland, dan is het wel dat het gedrag van de actoren op de markt (luchtvaartmaatschappijen, exploitant, passagiers) lastig te voorspellen is en ongewenste effecten met zich mee kan brengen. Daarom zijn de verkeersverdelingsregels getest op een groot aantal ‘wat als’ scenario’s.

De verkende verkeersverdelingsregels zijn door middel van flankerend beleid of mitigerende maatregelen op een aantal punten robuust te maken voor onverwachte externe ontwikkelingen of ontwijkend gedrag van luchtvaartmaatschappijen. Op andere punten zijn ongewenste effecten of een reductie van effectiviteit lastig te voorkomen. De rigiditeit van verkeersverdelingsregels in combinatie met een zeer dynamische luchtvaartmarkt maken het echter bijna niet te voorkomen dat de markt haar weg zoekt door de mazen van de verkeersverdelingsregels.

Conclusies

Samenvattend komt uit de verschillende analyses het volgende beeld naar voren:

- De verschillende analyses overziend zijn VVR-1 (korte afstands frequentieregel) en VVR-9 (seizoensregel) de opties voor verkeersverdelingsregels die op de belangrijkste criteria het beste/minst slecht scoren (zie onderstaande scorekaart). De kwantificering van de bedrijfseconomische haalbaarheid voor luchtvaartmaatschappijen valt echter buiten het bereik van dit onderzoek, evenals eventuele bilaterale problemen en effecten op de maatschappelijke welvaart. Op deze punten is dan ook geen score toegekend.
- Er zijn verkeersverdelingsregels mogelijk die effectief zijn in het realiseren van de beleidsdoelstelling, ofwel het isoleren van segment 5 en het vrijwaren van de overige segmenten. Het deel van segment 5 dat geraakt wordt door de verkeersverdelingsregel, zal niet meer op Schiphol mogen plaatsvinden en heeft een alternatief op Lelystad.
- Vooral de korte afstands frequentieregel, verkeersverdelingsregels op basis van een minimum aantal passagiers, de zonbestemmingsregel en de seizoensregel laten een redelijke tot goede mate van effectiviteit zien. Wanneer de overheid de onderliggende criteria goed kiest, dan zijn genoemde regels vrij goed in staat segment 5 te isoleren terwijl het effect op de overige segmenten beperkt is.
- Verkeersverdelingsregels op basis van een minimum aantal passagiers (VVR-2/VVR-3/VVR-8) en op basis van connectiviteit (VVR-5) zullen in de praktijk lastig zijn om te implementeren. Betrouwbare, objectieve en transparante data voor het tellen van het aantal passagiers met een zakelijk motief zijn niet voorhanden. Bovendien is het gebruik van een criterium op basis van gerealiseerd vervoer lastig bij de beoordeling van nieuwe slotaanvragen. Voor VVR-5 geldt dat de berekeningsmethodiek van connectiviteit voor buitenstaanders mogelijk niet transparant is. Indien de overheid kiest om verkeersverdelingsregels in te voeren, dan is het advies om te kiezen voor een verkeersverdelingsregel op basis van eenvoudige aanbodkarakteristieken, welke transparant zijn en waarvoor objectieve, volledige data beschikbaar zijn. Hieronder vallen VVR-1, -4 en -9.

Scorekaart verkeersverdelingsregels op hoofdlijnen

Verkeersverdelingsregel	Juridische houdbaarheid			Effectiviteit beleidsdoelstelling		Uitvoerbaarheid overheid & vanuit capaciteitsoogpunt		
	Non-discriminatie	Transparantie	Proportionaliteit	Isoleren segment 5	Buitenschot houden overige segmenten	Uitvoerbaarheid overheid/ Slotcoördinator	Capaciteit Lelystad 1 ^e tranche voldoende?	Capaciteit Lelystad 2 ^e tranche voldoende?
VVR-1 Korte afstand frequentieregel	-	+	0	+	+	+	-	0
VVR-2 Verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal vervoerde passagiers op airline-bestemmingsniveau	-	--	0	++	+	-	-	+
VVR-3 Verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal vervoerde passagiers op airline-bestemmingsniveau	-	--	0	++	++	-	-	+
VVR-4 Zonbestemmingsregel	--	+	0	+	+	+	0	+
VVR-5 (Airline) connectivity regel	-	--	0	++	--	-	-	-
VVR 6 VVR 1-6 op niveau van de gehele airline	-	.	.	+	-	.	+	+
VVR-7 kattenluikconstructie	-	+	0	.	.	+	.	.
VVR-8 piekregel	-	-	0	+	--	-	-	-
VVR-9 Seizoensregel	-	+	0	+	+	+	0	+

Noot: rood (--): zeer slechte score op criterium; oranje (-): slechte score; grijs (0): neutraal; groen (+): goed; donkergroen (++): zeer goed; wit (.): niet van toepassing/onduidelijk

- De effectiviteit van de verkende regels is dusdanig goed dat de capaciteit van Lelystad in veel gevallen in de eerste en zelfs in de tweede tranche tekortschiet om het potentieel migrerende verkeer geheel op te vangen. Dit kan verholpen worden door 'aan de knoppen' van de verkeersverdelingsregels 'te draaien'. Met andere woorden, door de criteria in de regels aan te scherpen zodat minder verkeer naar Lelystad hoeft te verhuizen.
- De overheid zal rekening moeten houden met het risico dat de Europese Commissie niet zonder meer akkoord zal gaan met de voorgestelde maatregelen, vooral met betrekking van mogelijke ondermijning van het non-discriminatiebeginsel. In dit verband is een lijst met vooraf gedefinieerde bestemmingen niet aan te bevelen (zonbestemmingsregel), omdat de Europese wetgeving 'de iure' discriminatie op bestemmingen expliciet verbiedt.
- Hoewel De Brauw in haar notitie anders lijkt te oordelen, is niet uit te sluiten dat de Commissie zich ook kritisch opstelt ten opzichte van de overige verkeersverdelingsregels. Dit omdat de analyses in dit rapport laten zien dat (1) de verkeersverdelingsregels effect vooral effect hebben op bestemmingen in een beperkt aantal landen, (2) effect hebben op een

beperkt aantal luchtvaartmaatschappijen en (3) de ‘hubcarrier’ in alle verkeersverdelingsregels vrijwel geheel buiten schot blijft. Ervaringen in het buitenland ondersteunen de conclusie dat er een risico bestaat op bezwaren van de Commissie.

- Voor de Nederlandse overheid zal het lastig zijn om het risico op bezwaren van de Commissie via de formulering van de verkeersverdelingsregels zelf, te verkleinen. Dit zou meer algemene, minder strikte criteria in de verkeersverdelingsregels vereisen, wat ten koste zal gaan van de effectiviteit van de regels. Het ligt dan meer voor de hand om in te zetten op een goede argumentatie, die laat zien dat Lelystad daadwerkelijk een realistisch substituuft vormt in de relevante markt van specifieke luchtvaartmaatschappijen en die laat zien dat er een dringende reden van algemeen belang is om een uitzondering te maken op het vrij dienstenverkeer.
- De analyses laten zien dat de verkeersverdelingsregels tevens effect zullen hebben op bestemmingen/luchtvaartmaatschappijen uit niet-EU landen. Dit betekent dat er een risico op luchtvaartpolitieke problemen bestaat. Een analyse van de betrokken luchtvaartverdragen valt echter buiten de scope van dit onderzoek.
- Wanneer de Nederlandse overheid erin slaagt een effectieve en juridisch passende regel te formuleren en goedgekeurd te krijgen, dan is de vraag hoe de markt hierop reageert. Verplaatsing van operaties van Schiphol naar Lelystad zal voor de betrokken luchtvaartmaatschappijen enerzijds gepaard gaan met additionele kosten en mogelijk lagere ticketprijzen en anderzijds met efficiëntievoordelen. De exploitant en overheid zullen moeten proberen om via het ingezette stimuleringsbeleid de nadelen van een Lelystadoperatie zoveel mogelijk te mitigeren door middel van een uitstekende landzijdige ontsluiting, lage ‘visit costs’, lage parkeertarieven, een passend faciliteitsaanbod en ‘incentives’.
- Desondanks is niet bij voorbaat te zeggen in hoeverre luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk bereid zijn van Schiphol naar Lelystad te verhuizen en in hoeverre passagiers meebewegen met de luchtvaartmaatschappijen. Ook hebben ervaringen met verkeersverdelingsregels in het buitenland laten zien, dat de markt haar weg zoekt door de mazen van de rigide verkeersverdelingsregels.
- Het scenario is niet ondenkbaar dat een basis ‘low-cost carrier’ –die voorheen niet op Schiphol actief was– een basis vestigt op Lelystad, tenzij de overheid dit met een ‘kattenluikconstructie’ zou uitsluiten of vertragen. De vraag is echter of een substantiële basis op Lelystad als probleem of juist als oplossing voor het selectiviteitsvraagstuk moet worden gezien. Weliswaar is de komst van een nieuwe basis low-cost operatie op Lelystad geen migratie van Schiphol naar Lelystad en verhindert dit partijen te migreren van Schiphol naar Lelystad. Maar basis low-cost maatschappijen accommoderen wel een deel van de passagiersvraag die niet meer op Schiphol kan plaatsvinden. Daarmee wordt op indirecte wijze bijgedragen aan het vrijspelen van capaciteit voor het mainportgebonden verkeer via de zijde van de passagiersvraag. Ook kan de dreiging van een operationele basis van een basis low-cost maatschappij op Lelystad juist een stimulans vormen voor het verkeer in segment 5 op Schiphol om te migreren naar Lelystad (en zo de operatie van een sterke, nieuwe speler in de Randstedelijke markt te beperken).
- Deze studie is een verkenning van de mogelijkheden voor effectieve en houdbare verkeersverdelingsregels. Om een afweging te kunnen maken, zal de overheid de optie van het invoeren van verkeersverdelingsregels in combinatie met het stimuleringsbeleid van de exploitant moeten afzetten tegen een selectiviteitsbeleid dat uitsluitend bestaat uit het

stimuleringsbeleid van de exploitant. De parallel hieraan uitgevoerde SEO-studie 'stimuleringsbeleid en verkeersverdelingsregels'³ gaat in op deze vraag.

³ SEO rapportnr. 2013-18

Inhoudsopgave

Management samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Verkeersverdelingsregels voor de twin-airport: beleidscontext, doelstellingen en onderzoeksaanpak	3
2.1 Inleiding.....	3
2.2 Context van het selectiviteitsbeleid.....	3
2.3 Vijf segmenten.....	4
2.4 Instrumenten voor het stimuleringsbeleid.....	4
2.5 Doelstelling verkeersverdelingsregels.....	5
2.6 Onderzoeksaanpak.....	5
3 Opties voor verkeersverdelingsregels	7
3.1 Inleiding.....	7
3.2 Kenmerken niet-mainportgebonden verkeer in segment 5.....	7
3.3 Concrete opties voor verkeersverdelingsregels.....	9
4 Analyse juridische houdbaarheid	13
4.1 Inleiding.....	13
4.2 Beginselen van het EU recht.....	13
4.3 EU Verordening 1008/2008.....	14
4.4 Internationaal recht en bilaterale luchtvaartovereenkomsten.....	16
4.5 Analyse juridische houdbaarheid.....	16
4.6 Conclusies.....	21
5 Analyse effectiviteit verkeersverdelingsregels	23
5.1 Inleiding.....	23
5.2 Methodologie.....	23
5.3 Analyse effectiviteit verkeersverdelingsregels.....	24
5.4 Totaal verkeersvolume per verkeersverdelingsregel.....	28
5.5 Effect van verkeersverdelingsregels per bestemmingsland.....	31
5.6 Conclusie.....	34
6 Analyse uitvoerbaarheid luchtvaartmaatschappijen	35
6.1 Inleiding.....	35
6.2 Analyse uitvoerbaarheid voor luchtvaartmaatschappijen op hoofdlijnen	35
6.3 Risico van een gesplitste operatie.....	37
6.4 Generieke impact op verschillende type luchtvaartmaatschappijen	37
6.5 Impact per verkeersverdelingsregel.....	38
6.6 Wat is nodig voor een rendabele operatie op Lelystad?	39
6.7 Conclusies.....	42

7	Analyse uitvoerbaarheid door overheid en slotcoördinator	45
7.1	Inleiding	45
7.2	Gevolgen voor overheid en slotcoördinator	45
7.3	Lastige zaken: data, toetsing en nieuwe slotaanvragen	46
7.4	Uitvoerbaarheid in het licht van de capaciteit op Lelystad	47
7.5	Uitvoerbaarheid in het licht van de doelstelling van de exploitant.....	48
7.6	Impact op maatschappelijke welvaart.....	49
7.7	Conclusies.....	49
8	Analyse robuustheid verkeersverdelingsmaatregelen.....	51
8.1	Inleiding.....	51
8.2	Analyse ‘wat als’ scenario’s	51
9	Conclusies.....	55
Bijlage A	Verkeersverdelingsregels in het buitenland: ‘lessons learned’	59
Bijlage A.1	Inleiding	59
Bijlage A.2	De Milaan-casus vanuit juridisch perspectief	59
Bijlage A.3	Effecten van de toegepaste verkeerverdelingsregels Milaan	62
Bijlage A.4	De casus Parijs	65
Bijlage A.5	Berlijn: van twee luchthavens naar één.....	67
Bijlage A.6	Het voorstel voor Frankfurt	68
Bijlage A.7	Verkeersverdelingsregels in Londen.....	69
Bijlage A.8	Londen als ‘counterfactual’: wat als de markt zijn werk doet?	71
Bijlage A.9	Voorbeelden van verkeersverdelingsregels buiten Europa	74
Bijlage A.10	Conclusies.....	75
Bijlage B	Mate van ‘split operation’ als gevolg van verschillende verkeersverdelingsregels.....	77

1 Inleiding

Het selectiviteitsbeleid is een antwoord op de dreigende schaarste aan milieucapaciteit op Schiphol. Het doel van het selectiviteitsbeleid is Schiphol zo veel mogelijk te benutten voor het mainportgebonden verkeer. Het niet-mainportgebonden verkeer dient vooral plaats te vinden op Eindhoven en Lelystad. Om deze verkeersverdeling te effectueren behoort een formele regeling voor verdeling van verkeer conform EU Verordening 1008/2008 tot de mogelijkheden. Dit onderzoek verkent de concrete opties voor verkeersverdeling.

Het selectiviteitsbeleid heeft tot doel de schaarse milieucapaciteit op Schiphol zo veel mogelijk te benutten voor het verkeer dat bijdraagt aan de voor de Nederlandse economie belangrijkste verbindingen. Tegen deze achtergrond is aan de Alderstafel overeengekomen⁴ dat in 2020 maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol plaatsvinden. Lelystad en Eindhoven zullen de overige 70.000 van de verwachte 580.000 vliegtuigbewegingen moeten accommoderen, naast de autonome groei op deze luchthavens. De focus van Schiphol dient hierbij te liggen op de verkeerssegmenten die het meeste bijdragen aan de netwerkkwaliteit van de luchthaven, het zogenaamde mainportgebonden verkeer. Lelystad en Eindhoven zullen vooral gericht zijn op het niet-mainportgebonden verkeer. Het niet-mainportgebonden verkeer betreft in eerste instantie het verkeer in 'segment 5': leisure verkeer, ofwel het non-hub verkeer op internationale of Europese bestemmingen waarop minder dan 10.000 zakelijke outbound passagiers worden vervoerd⁵.

De instrumenten om het selectiviteitsbeleid te effectueren zijn in meer detail uitgewerkt in de Kamerbrief selectiviteitsbeleid⁶. Bij dit stimuleringsbeleid -dat inmiddels door de exploitant is ingezet- gaat het onder meer om tarifiering, infrastructuurontwikkeling en marketing & acquisitie. Daarnaast draagt de overheid zorg voor het mogelijk maken van voldoende capaciteit op de regionale luchthavens alsmede de landzijdige ontsluiting naar deze luchthavens. Tot slot is een meer formele regeling voor verdeling van het verkeer conform EU Verordening 1008/2008 tussen de twin-airport Schiphol-Lelystad één van de mogelijke instrumenten. De Brauw Blackstone Westbroek heeft in opdracht van de Schiphol Group geconcludeerd dat de regels voor verkeersverdeling conform de Verordening in principe toepasbaar zijn.

DGB heeft SEO Economisch Onderzoek en de Universiteit Leiden gevraagd om te verkennen welke concrete opties voor verkeersverdeling er mogelijk zijn die voldoen aan de eisen van Verordening 1008/2008 en bijdragen aan de gestelde beleidsdoelstellingen. Dit rapport is de weerslag van deze verkenning.

Opbouw studie

De studie start met een korte beschrijving van de beleidscontext, doelstellingen van het selectiviteitsbeleid, doelstelling van de studie en aanpak. Hoofdstuk 3 introduceert verschillende opties voor verkeersverdelingsregels. Hoofdstuk 4 t/m 8 geven een analyse van elk van de

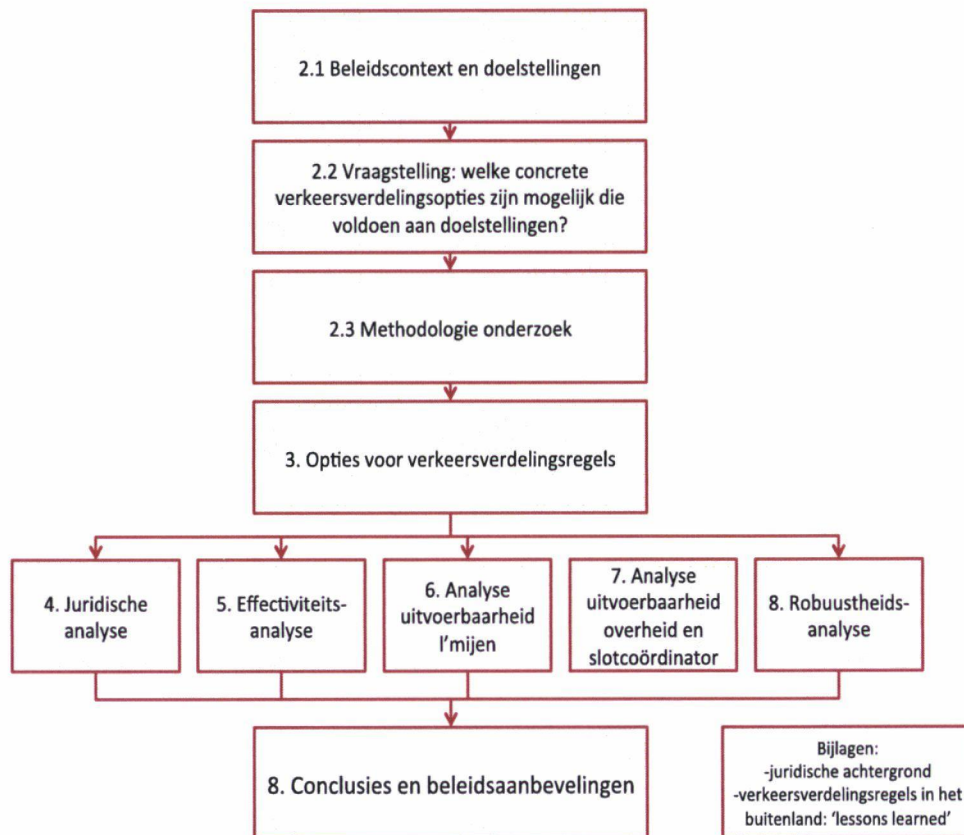
⁴ Convenant behoud en versterking mainportfunctie en netwerkkwaliteit Schiphol, 10 december 2008

⁵ Commissie Shared Vision (2012). Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol, 10 December 2012.

⁶ Kamerbrief 29 juni 2011

verkeersverdelingsopties op juridische houdbaarheid, effectiviteit in het licht van de beleidsdoelstelling, uitvoerbaarheid en robuustheid. Hoofdstuk 9 zet de resultaten van de verschillende analyses op een rij.

Figuur 1.1 Opbouw van de studie



2 Verkeersverdelingsregels voor de twin-airport: beleidscontext, doelstellingen en onderzoeksaanpak

Doelstelling van de verkeersverdelingsregels is ervoor te zorgen dat het niet-mainportgebonden verkeer in segment 5 zoveel mogelijk gebruik maakt van Lelystad, waarbij de regels tegelijkertijd voldoen aan de eisen van EU Verordening 1008/2008. Dit onderzoek brengt de mogelijkheden voor concrete verkeersverdelingsopties in kaart en analyseert deze opties op juridische houdbaarheid, effectiviteit, uitvoerbaarheid en robuustheid.

2.1 Inleiding

Deze studie heeft tot doel om concrete opties voor verkeersverdeling te verkennen die voldoen aan de eisen van Verordening 1008/2008 en in staat zijn bij te dragen aan de gestelde beleidsdoelstellingen. Hiertoe plaatst dit hoofdstuk de verkeersverdelingsregels binnen het bredere beleidskader van het selectiviteitsbeleid, formuleert de doelstelling die verkeersverdelingsregels zouden moeten realiseren en gaat het in op de gehanteerde onderzoeksaanpak voor deze verkenning in het licht van de beleidsdoelstellingen van de verkeersverdelingsregels.

2.2 Context van het selectiviteitsbeleid

Het selectiviteitsbeleid is een antwoord op de (dreigende) schaarste aan milieucapaciteit op Schiphol door de capaciteit op Schiphol zo veel mogelijk te benutten voor het verkeer dat bijdraagt aan de voor de Nederlandse economie van groot belang zijnde verbindingen. Tegen deze achtergrond is aan de Alderstafel overeengekomen⁷ dat in 2020 maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol plaatsvinden. Lelystad en Eindhoven zullen de overige 70.000 van de verwachte 580.000 vliegtuigbewegingen moeten accommoderen, naast de autonome groei op deze luchthavens. Wanneer Schiphol de grenzen van de capaciteit bereikt (90% bezetting⁸), dan dient het selectiviteitsbeleid in werking te treden⁹.

Het selectiviteitsbeleid bestaat uit drie belangrijke onderdelen¹⁰. Het eerste onderdeel is het scheppen van regionale luchthavencapaciteit om de 70.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen te accommoderen op Lelystad en Eindhoven. Het tweede onderdeel van het selectiviteitsbeleid is het stimuleringsbeleid van de exploitant. Dit stimuleringsbeleid heeft als doel om enerzijds de schaarse luchthavencapaciteit op Schiphol zo veel mogelijk te benutten voor het mainportgebonden verkeer. Anderzijds heeft stimuleringsbeleid het doel de regionale luchthavencapaciteit aantrekkelijk te maken voor het niet-mainportgebonden verkeer.

⁷ Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit Schiphol, 10 december 2008

⁸ Brief van Hans Alders aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, december 2012

⁹ Commissie Shared Vision (2012). Advies of uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol.

¹⁰ Kamerbrief 29 juni 2011

Het derde onderdeel van het selectiviteitsbeleid zou een meer formele regeling vanuit overheidswege kunnen behelzen ten behoeve van de verdeling van het verkeer over twin-airport Schiphol-Lelystad. Hiervoor biedt EU Verordening 1008/2008 de mogelijkheden.

2.3 Vijf segmenten

Om het mainportgebonden verkeer te kunnen onderscheiden van het niet-mainportgebonden verkeer zijn vijf segmenten onderscheiden. De vijf segmenten zijn afgelopen jaren op verschillende manieren afgebakend en geïnterpreteerd. In de brief van 16 Juli 2012 van de Directeur Luchtaart van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn de definities van de segmenten vastgelegd. Het gaat om de volgende segmenten:

1. Huboperatie (passage en vracht): bestemmingen bediend door SkyTeam en KLM 'codeshare' partners
2. Verkeer non-hub luchtvaartmaatschappijen op intercontinentale bestemmingen waarop meer dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden vervoerd. Het maakt niet uit welke luchtvaartmaatschappij de zakelijke passagiers vervoert, het gaat er om dat op die route in totaal op jaarbasis meer dan 10.000 zakelijke passagiers worden vervoerd.
3. Verkeer non-hub maatschappijen op Europese bestemming waarop meer dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden vervoerd. Opnieuw maakt het niet uit welke luchtvaartmaatschappij de zakelijke passagiers vervoert, het gaat er om dat op die route in totaal op jaarbasis meer dan 10.000 zakelijke passagiers worden vervoerd.
4. Non-hub 'full freighter' verkeer
5. Verkeer non-hub luchtvaartmaatschappijen op Europese en intercontinentale bestemmingen waarop minder dan 10.000 zakelijke outbound¹¹ passagiers per jaar worden vervoerd.

De eerste drie segmenten vormen volgens het Aldersakkoord en de netwerkvisie het mainportgebonden verkeer.

2.4 Instrumenten voor het stimuleringsbeleid

De Schiphol Group heeft in 2011 het stimuleringsbeleid nader uitgewerkt in de matrix van selectiviteitsmaatregelen¹². De maatregelen zijn onderverdeeld in instrumenten die van toepassing zijn op het herverdelen van bestaand verkeer en maatregelen gericht op het herverdelen van nieuw verkeer. De selectiviteitsinstrumenten zijn verder onderverdeeld in instrumenten met betrekking tot¹³:

- Slotallocatie
- Nachtcapaciteit
- Piekuurcapaciteit
- Tarieven
- Operationele restricties
- Marketing & acquisitie

¹¹ Met 'outbound' passagiers worden vertrekkende passagiers bedoeld

¹² Kamerbrief 29 juni 2011

¹³ Bijlage 2 Toelichting op selectiviteitsmaatregelen. We verwijzen naar de matrix selectiviteitsmaatregelen voor het volledige overzicht van de instrumenten

- Faciliteiten

Het hierboven beschreven stimuleringsbeleid is inmiddels door de exploitant en de slotcoördinator¹⁴ ingezet¹⁵.

2.5 Doelstelling verkeersverdelingsregels

Naast het creëren van regionale luchthavencapaciteit en het stimuleringsbeleid van de exploitant behoort een systeem van verkeersverdelingsregels tot de mogelijkheden. De Luchtvaartnota stelt dat het Kabinet er niet voor kiest om zélf een verkeersverdelingsstelsel conform Verordening 1008/2008 in te voeren. Dit omdat de markt de verdeling van verkeer effectiever kan organiseren. Desondanks is in het Aldersadvies Lelystad aan Schiphol/ het Rijk de opdracht geformuleerd een verkenning uit te voeren van het Europeesrechtelijke Luchthavensysteem conform Verordening 1008/2008 voor de twin-airport Schiphol-Lelystad.

Wanneer het Rijk zou kiezen voor verkeersverdelingsmaatregelen, dan dienen deze bij te dragen aan de doelstelling van het selectiviteitsbeleid in algemene zin. De doelstelling van de verkeersverdelingsregels is ervoor te zorgen dat het niet-mainportgebonden verkeer in segment 5 zoveel mogelijk gebruik maakt van Lelystad¹⁶, waarbij tevens voldaan wordt aan de eisen van EU Verordening 1008/2008.

Hierbij merken we drie zaken op. Ten eerste gaat het uitsluitend om verkeersverdelingsregels voor de twin-airport Schiphol-Lelystad conform het Aldersadvies Lelystad. De verkeersverdelingsregels hebben geen betrekking op Eindhoven. Ten tweede verengt genoemde doelstelling het niet-mainportgebonden verkeer tot segment 5. Dit wijkt af van de definitie van niet-mainportgebonden verkeer in de Netwerkvisie en het Aldersakkoord, waarin ook segment 4 niet-mainportgebonden is. Ten derde gaat het om verkeersverdelingsregels die toepasbaar zijn op zowel nieuw als bestaand verkeer.

2.6 Onderzoeksaanpak

In het kader van de doelstelling die verkeersverdelingsregels zouden moeten realiseren, verkennen SEO Economisch Onderzoek en de Universiteit Leiden in dit onderzoek de concrete mogelijkheden voor verkeersverdelingsregels. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van de inbreng van externe experts uit het Verenigd Koninkrijk en Italië.

Als eerste onderzoeksstap zijn negen mogelijk kansrijke opties voor verkeersverdelingsregels geïdentificeerd (hoofdstuk 3). Op basis van gesprekken met verschillende stakeholders, input van

¹⁴ Met de zogenaamde 'priority rule' in de slotallocatie. Hierbij kan in geval van concurrerende slotaanvragen prioriteit worden gegeven aan long-haul services die mainportgebonden zijn.

¹⁵ We merken op dat dergelijke maatregelen –ook buiten verkeersverdelingsregels– niet uniek zijn voor de Nederlandse situatie. In de literatuur staan ze bekend als 'demand management' maatregelen: 'any set of measures intended to influence demand at an airport for the purpose of alleviating congestion and/or achieving some other objective' (Odoni 2006). Deze maatregelen kunnen administratief/regulatorisch zijn (zoals local rules slotallocatie en nachtrestricties, verkeersverdelingsregels), dan wel market-based (tarieven) of hybride (secondary slot trading).

¹⁶ Overleg met DGB op 17 januari 2013

externe deskundigen, literatuuronderzoek, interne brainstorms, analyse van de unieke kenmerken van de luchtvaartmaatschappijen in segment 5 en ervaringen in het buitenland, is een negental mogelijk kansrijke opties voor verkeersverdelingsregels voor de twin-airport Schiphol-Lelystad geformuleerd. Deze opties zijn geselecteerd omdat ze mogelijk effectief zijn in het licht van de beleidsdoelstelling en niet bijvoorbeeld als juridisch onhoudbaar zijn bestempeld. Deze lijst met mogelijke opties is afgestemd met de begeleidingscommissie.

De tweede onderzoeksstap bestaat uit een analyse van de negen opties voor verkeersverdelingsregels op een aantal criteria (hoofdstukken 4 t/m 8):

1. Juridische houdbaarheid: is de maatregel passend binnen de gestelde juridische kaders en vooral EU Verordening 1008/2008?
2. Effectiviteit: is de potentiële verkeersverdelingsregel doelmatig in het kader van het selectiviteitsbeleid? Met andere woorden, slaagt de verkeersverdelingsregel erin om het niet-mainportgebonden verkeer uit segment 5 te isoleren?
3. Uitvoerbaarheid: is de verkeersverdelingsregel operationeel uitvoerbaar? Hierbij gaat het om:
 - a. bedrijfseconomische en operationele uitvoerbaarheid door luchtvaartmaatschappijen
 - b. uitvoerbaarheid van de maatregel door de overheid of slotcoördinator
 - c. uitvoerbaarheid in het licht van de beschikbare capaciteit
4. Robuustheid: hoe robuust zijn de geformuleerde verkeersverdelingsregels voor een variëteit aan 'wat als' scenario's? Zijn er mogelijkheden voor de overheid om mitigerend beleid te voeren en ongewenste effecten te voorkomen?

Als laatste onderzoeksstap geeft hoofdstuk 9 een synthese van de verschillende analyses.

3 Opties voor verkeersverdelingsregels

Om tot verkeersverdelingsregels te komen die het niet-mainportgebonden verkeer in segment 5 zo goed mogelijk isoleren, dienen de verkeersverdelingsregels gebruiken te maken van de unieke karakteristieken van het verkeer in segment 5. Dit hoofdstuk brengt deze karakteristieken in beeld en geeft een overzicht van negen mogelijk kansrijke opties voor verkeersverdeling.

3.1 Inleiding

Om tot verkeersverdelingsregels te komen die het niet-mainportgebonden verkeer in segment 5 zo goed mogelijk isoleren, zullen de verkeersverdelingsregels gebruiken moeten maken van de unieke karakteristieken van het verkeer in segment 5. Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de kenmerken van de luchtvaartmaatschappijen in segment 5. Vervolgens gaat het in op de verschillende opties voor verkeersverdelingsregels. De hierop volgende hoofdstukken onderzoeken de regels op de verschillende criteria zoals besproken in paragraaf 2.6.

3.2 Kenmerken niet-mainportgebonden verkeer in segment 5

Om tot effectieve verkeersverdelingsregels te komen zullen de regels gebruiken moeten maken van verkeer- en vervoerkenmerken die onderscheidend zijn voor de operaties in segment 5. De vraag is dan ook hoe dit segment 5 er uitziet.

Hiertoe zijn de vijf segmenten van Alders uitgesplitst naar type luchtvaartmaatschappijen in elk segment. Tabel 3.1 geeft een indruk van de samenstelling van dit verkeer.

Segment 5 bestaat voor meer dan de helft procent uit verkeer van 'low-cost carriers' (Transavia, easyJet, Pegasus, Vueling) en nog eens eenderde uit 'leisure'/ 'charter' verkeer (Corendon, SunExpress en ArkeFly). Overige categorieën luchtvaartmaatschappijen vormen slechts een klein deel van segment 5. Onder de netwerk/regionale luchtvaartmaatschappijen vallen enkele maatschappijen waarvan het verkeer op de bestemmingen die ze bedienen niet boven de 10.000 zakelijke passagiers uitkomt, zoals Royal Air Maroc. In termen van afzonderlijke luchtvaartmaatschappijen komt een groot deel van segment 5 voor rekening van Transavia en ArkeFly. Vervolgens zijn luchtvaartmaatschappijen als Corendon, Vueling, Onur Air, Sun Express en Pegasus belangrijk in het verkeer in segment 5. Basis low-cost maatschappijen als Ryanair zullen waarschijnlijk (grotendeels) in segment 5 vallen, maar voeren momenteel geen operaties uit op Schiphol.

Tabel 3.1 Segment 5 bestaat vooral uit low-cost, 'charter' en 'leisure' verkeer

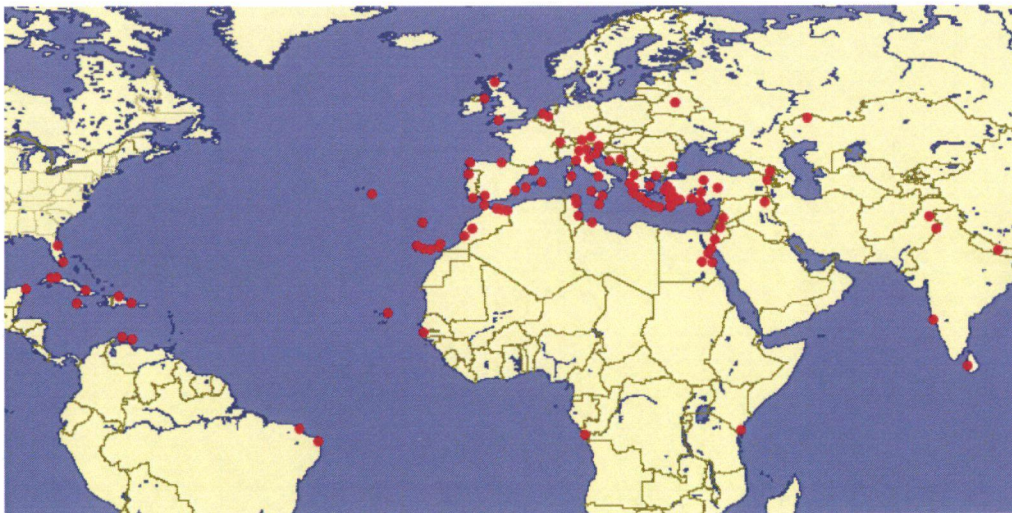
Type luchtvaartmaatschappij	Alderssegment				Eindtotaal
	1	2	3	5	
a. Hub carrier/partner	257.510				257.510
b. 'Leisure'/'charter'		1.443	842	13.022	15.307
c. Overig netwerk/regionaal		11.278	49.930	7.066	68.274
d. Premium low-cost		432	33.934	2.037	36.403
e. Basis low-cost				-	-
Transavia		93	8.492	18.218	26.803
Eindtotaal	257.510	132.46	93.198	40.345	404.299

Bron: Schiphol enquetes (2010); Schiphol statistieken (2011)¹⁷; bewerking SEO

Noot: alleen airline-route combinaties meegenomen met meer dan 10 bewegingen op jaarbasis

Segment 5 bestaat vooral uit 'Sunbelt' bestemmingen: vakantiebestemmingen rond de Middellandse en Rode Zee, het Caribisch gebied en de Atlantische kust (Brazilië, Canarische eilanden), alsmede enkele wintersportbestemmingen.

Figuur 3.1 Bestemmingen in segment 5 geconcentreerd rond Middellandse Zee



Bron: Schiphol enquetes (2010); Schiphol statistieken (2011)¹⁸; bewerking SEO

Noot: voor overzichtelijkheid alleen bestemmingen meegenomen van luchtvaartmaatschappijen met meer dan 30 bewegingen op jaarbasis

Het verkeer in segment 5 kan niet over één kam worden geschoren. Er bestaan grote verschillen tussen de karakteristieken van de twee grootste groepen in segment 5: 'charter'/'leisure' operaties en de low-cost operaties in segment 5 (tabel 3.2). Bij de concretisering van de

¹⁷ Data gebruikt na expliciete toestemming van DGB

¹⁸ Data gebruikt na expliciete toestemming van DGB

verkeersverdelingsregels zal er dus rekening mee gehouden moeten worden met de onderscheidende kenmerken van de verschillende typen luchtvaartmaatschappijen in segment 5. Het gaat dan onder meer om een laag aandeel zakelijk vervoer, een sterke seizoensgebondenheid, het ontbreken van connectiemogelijkheden en de aanwezigheid van veel laagfrequente operaties.

Tabel 3.2 Karakteristieken van de verschillende typen luchtvaartmaatschappijen belangrijk voor formuleren criteria binnen de verkeersverdelingsregels

	Full-freighter airlines ¹⁹	'Leisure' /'charter'	Basic low-cost	Premium low-cost	Other full service carriers & regionals	Homebased 'hubcarrier' +partners
Voorbeelden	<i>Kalitta, MNG</i>	<i>ArkeFly, Corendon, Transavia</i>	<i>Ryanair, Wizz</i>	<i>easyJet, Pegasus, Transavia</i>	<i>Lufthansa, AerLingus, United</i>	<i>KLM groep</i>
Komt voor in segment 5?	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Op Schiphol aanwezig?	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
'Home based'?	Ja: Martinair	Ja: ArkeFly, Corendon, Transavia Nee: bijv. Air Transat	Nee	Ja: HV, Vueling Nee: bijv. easyJet, Norwegian	Nee	Ja: KLM, KLM Cityhopper, CityJet Nee: bijv. Air France, Delta
Pax segment	Geen pax-vervoer	Leisure seat only/pakketreizen	Leisure	Business & 'leisure'	Business	Business
Vracht	Ja	Nee	Nee	Nee/beperkt	Ja: belly, soms full-freighter	Ja: belly & full freighter
Focus netwerk	Grote export/importstromen, concentratie van expediteurs	Vakantie/VFR	Leisure/VFR	Dikke 'leisure' en zakelijke markten	Dikke zakelijke markten	Dikke zakelijke markten
Frequentie	Laag	Laag	Laag	Mixed	Hoog	Hoog
Seizoensgebondenheid	Hoog	Hoog	Hoog	Mixed	Laag	Laag
Volatiliteit van dienstregeling	Hoog	Hoog	Medium	Laag	Laag	Laag
Tijd op de dag	<i>Utilization driven/demand driven</i>	<i>Utilization driven</i>	<i>Utilization driven</i>	<i>Utilization/demand driven</i>	Blokgedreven/demand drive	Blokgedreven
Connecties	Via trucking network	Point-to-point	Point-to-point	V.n.l. P2P	P2P en connecties	P2P en connecties
Partners	Geen	Geen	Geen	Beperkt	Codeshares en allianties	Codeshares en allianties
Type vloot	Widebody	Narrow large/widebody	Narrow large	Narrow large	Mixed	Mixed
Bezettingsgraad		Zeer hoog	Zeer hoog	Hoog	Medium	Medium
Profit & loss focus	Route profitability	Route profitability/lowest cost base	Lowest cost base	Route profitability	Network contribution	Networkcontribution

Bron: analyse SEO

3.3 Concrete opties voor verkeersverdelingsregels

Tabel 3.3 geeft het overzicht van de negen geïdentificeerde verkeersverdelingsregels (in verschillende varianten), de definitie van elk van de regels en de redenering bij het totstandkomen

¹⁹ Integrators zijn in dit segment buiten beschouwing gelaten.

van elke regel²⁰. De negen verkeersverdelingsregels vormen het uitgangspunt voor de analyses in de volgende hoofdstukken.

De geformuleerde verkeersverdelingsregels zijn op hoofdlijnen onder te verdelen op basis van drie criteria. Deze criteria zijn van belang voor de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de regels.

Ten eerste het niveau waarop de verkeersverdelingsregel is gedefinieerd. Het kan hierbij gaan om het niveau van de airline-bestemmingscombinatie, het niveau van de bestemming en het niveau van de luchtvaartmaatschappij als geheel. Omdat de indeling in Alderssegmenten uitgaat van het bestemmingsniveau, zal een verkeersverdelingsregel die van toepassing is op het niveau van bestemming waarschijnlijk effectiever zijn dan één op het niveau van de airline-bestemming.

Ten tweede het vraag-aanbod criterium. Is de verkeersverdelingsregel gebaseerd op vraagkarakteristieken of aanbodkarakteristieken van het verkeer op Schiphol? Verkeersverdelingsregels op basis van vraagkarakteristieken zullen effectiever segment 5 kunnen isoleren, omdat segment 5 zelf wordt begrensd door een vraagkarakteristiek (10.000 zakelijke outbound passagiers). Tegelijkertijd zijn verkeersverdelingsregels op basis van vraagkarakteristieken lastiger te implementeren dan op basis van aanbodkarakteristieken. Dit als gevolg van problemen rond de volledigheid en betrouwbaarheid van de data, evenals moeizame toepassing bij nieuwe slotaanvragen. Hoofdstuk 7 komt hierop terug.

Tot slot het criterium van de juridische basis voor de verkeersverdelingsregel. Vrijwel alle verkeersverdelingsregels hebben als juridische basis EU Verordening 1008/2008 (zie hoofdstuk 4). Uitzondering vormt VVR-7, de 'kattenluikconstructie'. De juridische basis hiervan is EU Verordening 793/2004 betreffende slotallocatie. In strikte zin is VVR-7 geen verkeersverdelingsregel, maar flankerend beleid in de slotallocatieprocedure door middel van een lokaal richtsnoer. Het richtsnoer geeft migrerende maatschappijen van Schiphol naar Lelystad voorrang in de aanvraag en allocatie van slots op Lelystad, wanneer een verkeersverdelingsregel luchtvaartmaatschappijen op Schiphol zou dwingen gebruik te maken van alternatieve luchthavencapaciteit. VVR-7 is geformuleerd op basis van het geldende lokale richtsnoer in Berlijn. Dit richtsnoer geeft voorrang aan luchtvaartmaatschappijen die migreren van Schönefeld naar de nieuwe luchthaven Berlijn Brandenburg²¹.

²⁰ De oorspronkelijke nummering uit de 'long-list' is hierbij aangehouden.

²¹ Zie Bijlage A.5 voor een beschrijving van de casus Berlijn.

Tabel 3.3 Negen opties voor verkeersverdelingsregels

Nr.	Concretisering	Redenering	Niveau
VVR-1	Korte afstand frequentieregel Korte-afstandsvluchten alleen op Schiphol met wekelijkse frequentie groter dan X keer per week	Laagfrequente operaties behoren vaak tot categorie 'leisure' operaties en zullen voor groot deel in segment 5 vallen	Airline-bestemming/ aanbod
VVR-2	Verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal vervoerde passagiers op airline-bestemmingsniveau		
VVR-2a	Op Schiphol zijn alleen operaties toegestaan met meer dan X aantal zakelijke passagiers op routes korter dan Y km	Criterium waarmee in 'Shared Vision' segment 5 is gedefinieerd	Airline-bestemming/ vraag
VVR-2b	Op Schiphol zijn alleen operaties toegestaan met meer dan X percentage zakelijke passagiers op routes korter dan Y km	Variant op criterium waarmee in 'Shared Vision' segment 5 is gedefinieerd. Houdt rekening met kleine zakelijke routes	Airline-bestemming/ vraag
VVR-2c	Op Schiphol zijn alleen operaties toegestaan met meer dan X aantal transfer passagiers op routes korter dan Y km	Houdt hubverkeer op Schiphol	
VVR-2d	Op Schiphol zijn alleen operaties toegestaan met meer dan X procent transfer passagiers op routes korter dan Y km	Houdt hubverkeer op Schiphol	Airline-bestemming/ vraag
VVR-2e	Combinaties van 2a-2 ^o	Houdt hubverkeer op Schiphol, maar reallocatie segment 5 naar Lelystad	Airline-bestemming/ vraag
VVR-3	Verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal vervoerde passagiers routeniveau		
VVR-3a	Op Schiphol zijn alleen routes toegestaan met meer dan X aantal zakelijke passagiers op routes korter dan Y km	Criterium waarmee in 'Shared Vision' segment 5 is gedefinieerd	Bestemming/ vraag
VVR-3b	Op Schiphol zijn alleen routes toegestaan met meer dan X percentage zakelijke passagiers op routes korter dan Y km	Variant op criterium waarmee in 'Shared Vision' segment 5 is gedefinieerd. Houdt rekening met kleine zakelijke routes	Bestemming/ vraag
VVR-3c	Op Schiphol zijn alleen routes toegestaan met meer dan X aantal transfer passagiers op routes korter dan Y km	Houdt routes met hubverkeer op Schiphol	
VVR-3d	Op Schiphol zijn alleen routes toegestaan met meer dan X procent transfer passagiers op routes korter dan Y km	Houdt routes met hubverkeer op Schiphol	Bestemming/ vraag
VVR-3e	Combinaties van 2a-2 ^o	Houdt routes met hubverkeer op Schiphol, maar reallocatie segment 5 naar Lelystad	Bestemming/ vraag
VVR-4	Zonbestemmingsregel²²		
VVR-4	Maximale frequentie op Schiphol (X maal per dag) op selectie van niet-mainportgebonden bestemmingen	Typische zonbestemmingen naar Lelystad;	Bestemming/ aanbod

²² SEO heeft de zonbestemmingen geoperationaliseerd door de typische vakantiebestemmingen in het Mediterrane gebied te selecteren, met de impliciete aanname dat deze bestemmingen een lage macro-economische waarde vertegenwoordigen. Uiteraard zijn hiervoor talloze andere operationalisaties denkbaar.

	Airline connectivityregel		
VVR-5a	Airline operatie alleen op Schiphol wanneer deze een minimum aantal connecties genereert via Schiphol of via een onward hub	Houdt netwerkverkeer op Schiphol, niet alleen hubverkeer maar ook concurrerend netwerkverkeer	Airline-bestemming/aanbod
	Connectivityregel		
VVR-5b	Bestemming alleen op Schiphol wanneer deze een minimum aantal connecties genereert via Schiphol of via een onward hub	Houdt bestemmingen met netwerkverkeer op Schiphol, niet alleen bestemmingen van de 'hubcarrier' maar ook van andere netwerkcarriers	Bestemming/ aanbod
VVR-6	VVR 1-6 op niveau van de gehele airline	Voorkomt splitsing operaties; middelt outliers op niveau individuele bestemming/operatie uit	Airline / vraag & aanbod
	Kattenluikconstructie		
VVR-7	Aanvullend lokaal richtsnoer in de slotallocatie voor alle VVRs, welke voorrang geeft op Lelystad aan migrerend verkeer (de 'kattenluikconstructie')	Voorkomt dat capaciteit Lelystad (volledig) wordt ingevuld door nieuw verkeer; geeft voorrang aan migrerend verkeer van Schiphol naar Lelystad	N.v.t.
	Piekregel		
VVR-8	Op piektijden op Schiphol alleen 'short haul' operaties toegestaan met meer dan X procent positieve of negatieve transfer	Zorgt voor vrijspelen van de pieken voor de huboperatie en andere netwerkcarriers	Airline-bestemming/vraag
	Seizoensregel		
VVR-9	Short-haul operaties op Schiphol alleen toegestaan die year-round zijn. Verschil wekelijkse frequentie tussen winter –en zomerseizoen niet meer dan X maal per week	Resulteert in verschuiving deel van segment 5 naar Lelystad	Airline-bestemming/aanbod

4 Analyse juridische houdbaarheid

Eén van de opties voor het effectueren van het selectiviteitsbeleid is het opstellen van verkeersverdelingsregels volgens EU recht voor de twin-airport Schiphol-Lelystad. Doel hiervan is dat Lelystad zoveel mogelijk het niet-mainportgebonden verkeer afwikkelt. Dit hoofdstuk verkent de juridische haalbaarheid van de opties voor verkeersverdelingsregels op basis van EU Verordening 1008/2008. De instelling van een verkeersverdeling tussen de twin-airport Schiphol en Lelystad is juridisch een correcte weg. Tegelijkertijd zal de Nederlandse overheid moeten letten op de vereisten van evenredigheid, transparantie en non-discriminatie. Het is niet bij voorbaat uit te sluiten dat de Europese Commissie zich kritisch zal opstellen ten opzichte van de voorgestelde maatregelen.

4.1 Inleiding²³

Eén van de criteria waarop deze studie de opties voor verkeersverdelingsregels onderzoekt is de juridische houdbaarheid op basis van EU Verordening 1008/2008 en overig internationaal recht. Alvorens elk van de verkeersverdelingsregels op juridische houdbaarheid te analyseren, geeft dit hoofdstuk een overzicht van de juridische (on)mogelijkheden voor verkeersverdelingsregels tussen EU luchthavens.

4.2 Beginselen van het EU recht

Luchthavenbeleid is nationaal beleid. De verdeling van verkeer door middel van een gedwongen verplaatsing op basis van nationaal luchthavenbeleid maakt echter inbreuk op de vrijheid van dienstverlening die het EU recht als principiële vrijheid waarborgt. Het EU recht gaat er -op basis van de vrijheid van dienstenverkeer- vanuit dat EU luchtvaartmaatschappijen zonder beperkingen intra-EU verbindingen moeten kunnen uitvoeren²⁴. Als gevolg daarvan heeft iedere EU maatschappij in beginsel toegang tot alle EU luchthavens (inclusief Schiphol) voor het uitvoeren van geregelde en niet-geregelde verbindingen.

Daarom zullen verkeersverdelingsmaatregelen expliciet op bepalingen van het EU recht gebaseerd moeten zijn die een uitzondering maken op de vrijheid van dienstverlening. Op grond van deze benadering kunnen verkeersverdelingsmaatregelen worden gerealiseerd door de instelling van een mechanisme dat verkeer verdeelt dat eenzelfde conurbatie bedient (in dit geval Amsterdam)²⁵. Nationaal recht zal zich moeten aanpassen aan de marges en beperkingen op algemene regels die het EU recht stelt²⁶.

²³ Dit hoofdstuk vormt een samenvatting en aangepaste versie van enige paragrafen de studie van dezelfde auteur (P.M.J. Mendes de Leon): *De juridische haalbaarheid van de toepassing van selectiviteitscriteria op Nederlandse Luchthavens, in het bijzonder Schiphol* (2009). Ter wille van de net iets andere vraagstelling en de overzichtelijkheid is gekozen voor de invoeging van een aangepaste versie in plaats verwijzingen naar de laatstgenoemde rapportage.

²⁴ Zie Art. 15(1) van EU Verordening 1008/2008

²⁵ Juridisch komt het erop neer dat -onder verwijzing naar de vorming van nationaal luchthavenbeleid in combinatie met lokale omstandigheden- de algemeen geldende regels over vrijheid van dienstverlening en toegang tot luchthavens moeten worden gedifferentieerd en genuanceerd zonder in de praktijk laat staan in rechte (dat wil zeggen in nationale maatregelen), te discrimineren.

²⁶ Hiervoor wordt verwezen naar eerdere studies. Zie bv. Hoofdstuk 4.2.4 *Nationale maatregelen van de SEO Studie "Luchthavensystemen"* (2007)

Het nationale luchthavenbeleid dient aan algemene beginselen van het EU recht te voldoen. Meer specifiek zullen nationale verkeersverdelingsmaatregelen moeten voldoen aan:

- i. de vrijheid van dienstverlening. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk voor verdeling van verkeer dat eenzelfde conurbatie bedient²⁷;
- ii. het verbod van discriminatie ten aanzien van nationaliteit en identiteit van de vervoerder en bestemmingen binnen de EU. De nationale maatregel voor verkeersverdeling dient niet alleen ‘de iure’ non-discriminatoir te zijn, maar mag tevens ‘de facto’ geen discriminerende uitwerking hebben;
- iii. het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel. In dit kader kan ook de toetsing van de verkeersverdelingsmaatregel aan het algemeen belang plaatsvinden;
- iv. transparantie van informatievoorziening, besluitvorming en procedures;
- v. mededingingsregels, inclusief het verbod op staatsteun. Verkeersverdelingsregels mogen geen bevoordeling van de concurrentiepositie van bijvoorbeeld de ‘hubcarrier’ tot gevolg hebben, dan wel staatsteun voor die maatschappij vormen.

Het eerste onderwerp (i) komt in de volgende paragraaf aan de orde²⁸. Het tweede onderwerp (ii) komt aan bod in de beoordeling van praktijkgevallen door Europese Commissie, die in Bijlage A.2 en Bijlage A.4 zijn opgenomen (Milaan respectievelijk Parijs). Het vierde onderwerp (iv) is in de eerdere studie over selectiviteitsmaatregelen kort aan de orde geweest en zal in de volgende paragraaf (2.2.3) voor de volledigheid hier worden weergegeven. Het vijfde onderwerp (v) is weergegeven in het advies van De Brauw Blackstone Broek.

4.3 EU Verordening 1008/2008

EU Verordening 1008/2008 biedt Lidstaten de mogelijkheid verkeer te verdelen over luchthavens die eenzelfde conurbatie bedienen. Onder EU Verordening 1008/2008 hebben EU Lidstaten echter nog geen verkeersverdelingssystemen ingesteld. Onder de oude regeling (EU Verordening 2408/92) was dit wel het geval. Een verkeersverdelingssysteem heette toen nog een luchthavensysteem.

Luchthavensystemen zijn onder de oude regeling ingesteld voor Kopenhagen (Kastrup/Roskilde); Berlijn (Tegel/Schönefeld/Tempelhof); Parijs (Charles de Gaulle/Orly/Le Bourget); Lyon (Bron/Satolas); Rome (Fiumicino/Ciampino); Milaan (Linate/Malpensa/Bergamo) en Londen (Heathrow/Gatwick/Stansted).²⁹ De luchthavens van Londen kennen een systeem van verdeling van het verkeer maar dit was al ingesteld voor de publicatie van Verordening 2408/92.

Volgens het mechanisme van verkeersverdeling op basis van EU Verordening 1008/2008 heeft de Nederlandse overheid in principe de mogelijkheid om verkeer te verplaatsen/verdelen over de luchthavens Schiphol en Lelystad, die beide de conurbatie van de Noordvleugel/Amsterdam

²⁷ Zie jurisprudentie van het EU Hof van Justitie

²⁸ Deze paragraaf is een aangepaste versie van hoofdstuk II.A van het rapport over Selectiviteitsmaatregelen Zie Hoofdstuk II.A: *De juridische haalbaarheid van de toepassing van selectiviteitscriteria op Nederlandse Luchthavens, in het bijzonder Schiphol* (2009).

²⁹ Zoals vermeld in EG Pb L 240/13 (1992)

bedienen. Hierbij dient de Nederlandse Staat wel aan de volgende inhoudelijke en procedurele voorwaarden te voldoen, dan wel de volgende stappen te ondernemen:

- a. de Lidstaat neemt de maatregel. In dit geval zou dat dus Nederland (de Minister voor Infrastructuur en Milieu) zijn;
- b. de maatregel moet aan de vereisten van evenredigheid en transparantie voldoen. Evenredigheid impliceert dat het doel – bijvoorbeeld ontlasting van Schiphol – niet efficiënter met andere middelen kan worden bereikt. Transparantie houdt in dat er bijvoorbeeld overleg met belanghebbenden moet zijn, helderheid in het besluitvormingstraject en publicatie van informatie over de te volgen trajecten en te nemen maatregelen. De besluitvorming moet op objectieve criteria zijn gebaseerd. Dit hangt nauw samen met transparantie en non-discriminatie;
- c. er moet overleg tussen de belanghebbende partijen hebben plaatsgevonden, waaronder luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Deze partijen hoeven geen goedkeuring te geven. In Nederland zal goedkeuring mogelijk wel nodig zijn gelet op de hier heersende cultuur (zie bijvoorbeeld de ‘Tafel van Alders’);
- d. discriminatie tussen bestemmingen in de EU en discriminatie op grond van de nationaliteit of identiteit van de maatschappij is, zowel formeel-juridisch als in de praktijk, verboden. Zo zou niet toegestaan zijn dat alleen Nederlandse maatschappijen vanuit Schiphol mogen vliegen of dat maatschappijen die naar Griekenland vliegen niet van Schiphol mogen vliegen. Ook maatregelen die formeel-juridisch niet discriminerend zijn maar in de praktijk wel als zodanig uitwerken, zijn niet toegestaan (zie de Milaan casus in Bijlage A);
- e. de luchthavens bedienen dezelfde stad of agglomeratie. Voor wat betreft Schiphol en Lelystad is aan dit vereiste voldaan omdat zij beide Amsterdam/Noordvleugel bedienen;
- f. de betrokken luchthavens dienen bediend te worden door ‘adequate’ vervoersinfrastructuur. Dit betekent onder meer dat de luchthaven binnen 90 minuten kan worden bereikt vanuit het stadscentrum. Aan deze laatste voorwaarde (90 minuten) voldoet de twin-airport Schiphol-Lelystad;
- g. de luchthavens (Schiphol en Lelystad) moeten via een ‘frequent, betrouwbaar en efficiënt openbaar vervoer’ met elkaar en met de stad (Amsterdam) zijn verbonden. Dit zou kunnen betekenen dat wenselijk is de huidige treinverbinding naar Lelystad Centrum door te trekken naar Lelystad-luchthaven. Dat laatste stuk gaat nu per bus. De EU Commissie had ook vragen over de verbinding tussen Malpensa en Milaan, die ook niet ‘adequaar’ was omdat er geen openbaar vervoer was en slechts een autobaan in aanleg³⁰;
- h. de luchthavens moeten de maatschappijen de vereiste diensten aanbieden zodat zij hun commerciële activiteiten kunnen ontplooiën. Voor wat Schiphol betreft is uiteraard aan

³⁰ Zie Hoofdstuk 3.2

deze voorwaarde voldaan. De vraag is of Lelystad voldoende diensten aanbiedt om alle commerciële activiteiten te ontplooiën³¹;

- i. Nederland moet te zijner tijd de Commissie op de hoogte stellen van het voornemen deze regeling in te voeren. Dit dient de Nederlandse overheid te doen voordat het besluit zelf is genomen. De Commissie onderzoekt of aan alle bovenstaande voorwaarden is voldaan, waarna de Commissie een besluit neemt. Dat besluit moet in het EU Publicatieblad worden gepubliceerd. Gelet op de kwesties die zich in het verleden vooral in Frankrijk en Italië hebben voorgedaan is niet uit te sluiten dat de Europese Commissie een kritische blik op de voorgestelde regeling werpt. Deze kwesties kwamen er op neer dat volgens de Commissie en het EU Hof van Justitie verkeersverdelingsregels een inbreuk op de vrijheid van dienstverlening en op het non-discriminatiebeginsel vormden (zie Bijlage A).

4.4 Internationaal recht en bilaterale luchtvaartovereenkomsten

Wanneer duidelijk is welke maatschappijen Schiphol moeten verruilen voor Lelystad en welk ‘nieuw verkeer’ uitsluitend nog van Lelystad gebruik mag maken, kan de overheid de verkeersverdelingsregels toetsen op internationaal recht. Immers, wanneer de maatschappijen van segment 5 alleen EU maatschappijen betreffen, dan volstaat een toets aan Verordening 1008/2008. Afhankelijk van de nationaliteit van de niet-EU maatschappijen kan aan de hand van de betrokken bilaterale luchtvaartovereenkomst worden bekeken of zich daar knelpunten kunnen voordoen. Zoals hoofdstuk 5 laat zien is het niet uit te sluiten dat verkeersverdelingsregels ook niet-EU maatschappijen raken.

4.5 Analyse juridische houdbaarheid

Uitgangspunt analyse

Uitgangspunt van de juridische analyse is dat de verdeling van verkeer is toegestaan volgens de regelgeving (met name EU Vo 1008/2008)³². Echter, verdeling van het verkeer vormt een uitzondering op het beginsel van vrij dienstenverkeer. Daarom moet die uitzondering:

- zo restrictief mogelijk zijn. Dit wil zeggen dat zo weinig mogelijk beperkingen opgelegd worden aan het grondbeginsel betreffende vrijheid van dienstenverkeer (beginsel van non-discriminatie), en, in samenhang daarmee:
- niet kunnen worden ‘ingehaald’ door alternatieven (‘proportionaliteit’);
- transparant zijn;
- zijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, welke redenen kunnen omvatten:
 - congestie,
 - milieu, en ook, volgens het EU Hof van Justitie:

³¹ We verwijzen voor een overzicht van ‘user requirements’ van luchtvaartmaatschappijen naar het parallelle SEO-paper ‘Stimuleringsbeleid en Verkeersverdelingsregels’ in opdracht van DGB

³² Overleg met betrokkenen; publicatie van de maatregel; goedkeuring door de EU Commissie

- economische redenen (zie *Italië v. Commissie*, 2001).

Analyse verkeersverdelingsregels

Tabel 4.1 geeft per verkeersverdelingsregel een analyse van de juridische houdbaarheid op de onderdelen 'discriminatie', 'transparantie' en 'proportionaliteit'.

Tabel 4.1 Analyse juridische houdbaarheid per verkeersverdelingsregel

Nr.	Concretisering	Non-discriminatie	Transparantie	Proportionaliteit	Overig
VVR-1	Korte afstand frequentieregel Kortefstandsvluchten alleen op Schiphol met wekelijkse frequentie groter dan X keer per week	-kan resulteren in discriminatie ten gunste van 'hubcarrier' en/of ten nadele van specifieke low-cost en 'leisure' carriers		-check op proportionaliteit, urgentie en algemeen belang van de maatregel nodig	Geen expliciet verbod op maximale frequentie of capaciteit in Vo 1008/2008
VVR-2 Verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal vervoerde passagiers op airline-bestemmingsniveau					
VVR-2a	Op Schiphol zijn alleen operaties toegestaan met meer dan X aantal zakelijke passagiers op routes korter dan Y km	-kan resulteren in discriminatie ten gunste van 'hubcarrier' en/of ten nadele van specifieke low-cost en 'leisure' carriers			
VVR-2b	Op Schiphol zijn alleen operaties toegestaan met meer dan X percentage zakelijke passagiers op routes korter dan Y km	-Expliciet verbod op discriminatie op bestemmingen; zoals bevestigd door beschikking TAT European Airlines (94/290)		-check op proportionaliteit, urgentie en algemeen belang van de maatregel nodig	Geen expliciet verbod op maximale frequentie of capaciteit in Vo 1008/2008
VVR-2c	Op Schiphol zijn alleen operaties toegestaan met meer dan X aantal transfer passagiers op routes korter dan Y km	-verkeer/frequentie/capaciteitsregels: zie beschikkingen VK/Parijs (1995) en Milaan (1998) (zoals verboden door de Commissie) : alleen respectievelijk Franse carriers en Alitalia voldeden aan opgestelde criteria-	- gehanteerde databron voor tellen zakelijke passagiers (Schiphol survey) mogelijk niet transparant		
VVR-2d	Op Schiphol zijn alleen operaties toegestaan met meer dan X procent transfer passagiers op routes korter dan Y km	discriminatie op identiteit niet toegestaan			
VVR-2e	Combinaties van 2a-2 ^e				
VVR-3 Verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal vervoerde passagiers op airline-bestemmingsniveau					
VVR-3a	Op Schiphol zijn alleen routes toegestaan met meer dan X aantal zakelijke passagiers op routes korter dan Y km	-kan resulteren in discriminatie ten gunste van 'hubcarrier' en/of ten nadele van specifieke low-cost en 'leisure' carriers			Geen expliciet verbod op maximale frequentie of capaciteit in Vo 1008/2008
VVR-3b	Op Schiphol zijn alleen routes toegestaan met meer dan X percentage zakelijke passagiers op routes korter dan Y km	-expliciet verbod op discriminatie op bestemmingen binnen de EU (zie Vo 1008/2008); zoals bevestigd door beschikking TAT European Airlines (94/290)	(Schiphol survey) mogelijk niet transparant	-check op proportionaliteit, urgentie en algemeen belang van de maatregel nodig	
VVR-3c	Op Schiphol zijn alleen routes toegestaan met meer dan X aantal transfer passagiers op routes korter dan Y km	-verkeer/frequentie/capaciteitsregels: zie beschikkingen VK/Parijs (1995) en Milaan (1998) zoals verboden door de Commissie: alleen resp. Franse carriers en Alitalia voldeden aan opgestelde criteria-			
VVR-3d	Op Schiphol zijn alleen routes toegestaan met meer dan X procent transfer passagiers op routes korter dan Y km	discriminatie op			
VVR-3e	Combinaties van 2a-2 ^e				

		identiteit niet toegestaan - gehanteerde databron			
Zonbestemmingsregel					
VVR-4	Maximale frequentie op Schiphol (X maal per dag) op selectie van niet-mainportgebonden bestemmingen	-expliciet verbod op discriminatie op bestemmingen binnen de EU (zie Vo 1008/2008); zoals bevestigd door beschikking TAT European Airlines (94/290) -verkeer/frequentie/capaciteitsregels: zie beschikkingen VK/Parijs (1995) en Milaan (1998) zoals verboden door de Commissie: alleen resp. Franse carriers en Alitalia voldeden aan opgestelde criteria-discriminatie op identiteit niet toegestaan		-check op proportionaliteit, urgentie en algemeen belang van de maatregel nodig	Geen expliciet verbod op maximale frequentie of capaciteit in Vo 1008/2008
Airline connectivity regel					
VVR-5a	Airline operatie alleen op Schiphol wanneer deze een minimum aantal connecties genereert via Schiphol of via een onward hub	- connectiviteitsregel mag niet resulteren in specificatie van bepaalde bestemmingen in de EU, en aldus discriminatie tussen bestemmingen in de EU - mag niet resulteren in discriminatie naar identiteit of nationaliteit van de carrier	- connectiviteitsberekening mogelijk niet transparant		
VVR-5b	Connectivity regel Bestemming alleen op Schiphol wanneer deze een minimum aantal connecties genereert via Schiphol of via een onward hub			-dient in overeenstemming te zijn met proportionaliteitsbeginsel	Geen expliciet verbod op transferrestricties in Vo 1008/2008
VVR-6	VVR 1-6 op niveau van de gehele airline	- resulteert waarschijnlijk in sterke discriminatie naar identiteit of nationaliteit carrier		-check op proportionaliteit, urgentie en algemeen belang van de maatregel nodig	
VVR-7	Kattenluikconstructie Aanvullend lokaal richtsnoer in de slotallocatie voor alle VVRs, welke voorrang geeft op Lelystad aan migrerend verkeer (de 'kattenluikconstructie')	-maatregel van kracht voor Berlijn. Nog geen problemen of commentaar van de Commissie	-situatie twin-airport verschild van Berlijn: geen sluiting van luchthaven	-check op proportionaliteit, urgentie en algemeen belang van de maatregel nodig	-geen expliciet verbod in Vo 1008/2008
VVR-8	Piekregel Op piektijden op Schiphol alleen 'short haul' operaties toegestaan met meer dan X procent positieve of negatieve transfer	-mag niet resulteren in discriminatie naar identiteit of nationaliteit van de carrier	-mogelijk issue rond betrouwbaarheid transferdata	-check op proportionaliteit, urgentie en algemeen belang van de maatregel nodig	-geen expliciet verbod op transferrestricties in Vo 1008/2008 -dient gerechtvaardigd te zijn in termen van algemeen belang, inclusief milieu-

			argumenten
VVR-9	Seizoensregel 'Short-haul' operaties op Schiphol alleen toegestaan die year-round zijn. Verschil wekelijkse frequentie tussen winter –en zomerseizoen niet meer dan X maal per week	-mag niet resulteren in discriminatie naar identiteit of nationaliteit van de carrier	-dient gerechtvaardigd te zijn in termen van algemeen belang, inclusief milieu-argumenten -in overeenstemming met proportionaliteitsbeginsel (geen alternatieven beschikbaar) -Geen expliciet verbod op restricties year-round operations in Vo 1008/2008 -toets nodig op <i>grandfather rights</i> in de slotallocatie

Bron: analyse Universiteit Leiden & SEO

Vervolgens is voorzichtig een score toegekend op de criteria 'non-discriminatie', 'transparantie' en 'proportionaliteit'. Hierbij geldt dat bij een '--' dat sterk rekening gehouden moet worden met bezwaren van de Commissie, een '-' dat kritiek/bezwaren van de Commissie mogelijk zijn en '+' dat in principe geen problemen verwacht worden. Met nadruk zijn deze scores onder voorbehoud: er zijn immers geen verkeersverdelingsregels aangemeld onder de nieuwe Verordening. Daarnaast kunnen ook de inzichten van de Commissie in de loop der tijd veranderd zijn.

Voor het criterium non-discriminatie is tevens gebruik gemaakt van de resultaten uit het volgende hoofdstuk: in hoeverre heeft een verkeersverdelingsregel 'de facto' effect op specifieke luchtvaartmaatschappijen of bestemmingen? Tabel 4.2 geeft het resultaat.

Tabel 4.2 Score verkeersverdelingsregels op drie juridische criteria (+: waarschijnlijk geen probleem; --: sterk rekening houden met bezwaren van de Commissie; -: rekening houden met (enige) bezwaren/kritiek; 0: onzeker/onduidelijk)

Verkeersverdelingsregel	Non-discriminatie	Transparantie	Proportionaliteit
VVR-1 Korte afstand frequentieregel	-	+	0
VVR-2 Verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal vervoerde passagiers op airline-bestemmingsniveau	-	--	0
VVR-3 Verkeersverdelingsregels op basis van minimum aantal vervoerde passagiers op airline-bestemmingsniveau	-	--	0
VVR-4 Zonbestemmingsregel	--	+	0
VVR-5 (Airline) connectivity regel	-	--	0
VVR 6 VVR 1-6 op niveau van de gehele airline	-	nvt*	nvt*
VVR-7 Kattenluikconstructie	-	+	0
VVR-8 Piekregel	-	-	0
VVR-9 Seizoensregel	-	+	0

*afhankelijk van type maatregel

De tabel laat zien dat verkeersverdelingsregels niet zonder meer goed scoren op het criterium non-discriminatie. Met andere woorden, er is een risico dat de Commissie zich kritisch zal uitlaten voor de verkeersverdelingsregels dan wel dat andere Lidstaten/luchtvaartmaatschappijen bezwaar maken. Dit komt ofwel omdat de regel 'de iure' discriminerend kan uitpakken (bijvoorbeeld door het definiëren van bestemmingen in VVR-4) dan wel 'de facto' discriminerend

kan uitwerken. Iedere verkeersverdelingsregel³³ houdt de ‘hubcarrier’ buiten schot³⁴, terwijl sommige verkeersverdelingsopties specifieke luchtvaartmaatschappijen hard raken (zie Bijlage B). De hier verkende verkeersverdelingsregels zullen bij uitstek Corendon, Airlines, Transavia, Royal Air Maroc, Pegasus Airlines, ArkeFly en Vueling raken. Verkeersverdelingsregels hebben het substantieel effect op bestemmingen in Turkije, Griekenland, Egypte en Marokko.

Met betrekking tot transparantie scores VVR-2/3, VVR-5 en VVR-8 slecht. Dit als gevolg van beperkte transparantie en betrouwbaarheid van de gehanteerde databron (VVR-2/3/8)³⁵ of als gevolg van een complexe berekeningsmethodiek (VVR-5). Verkeersverdelingsregels op basis van aanbodkarakteristieken zijn qua operationalisatie en datavoorziening beter transparant te maken.

4.6 Conclusies

De instelling van een verkeersverdeling tussen de twin-airport Schiphol-Lelystad is juridisch een correcte weg. Tot dusverre is nog aan niet alle feitelijke en procedurele voorwaarden van de regelgeving voldaan. Zo dient de twin-airport te voldoen aan de eisen betreffende infrastructuur. Bovendien is goedkeuring van de Commissie nodig voordat de Minister van Infrastructuur en Milieu kan besluiten over het invoeren van verkeersverdelingsregels. Ook zal de overheid moeten letten op de vereisten van evenredigheid en non-discriminatie.

In aansluiting hierop zal de overheid een juridisch passende – dat wil zeggen non-discriminerende en transparante– verkeersverdelingsregel op moeten stellen. Deze regels bepalen welke categorie verkeer op welke luchthaven plaats kan vinden. Hoofdstuk 3 geeft de verkenning van de opties voor een dergelijke categorisering.

Op basis van de uitgevoerde analyse per verkeersverdelingsregel kunnen we de volgende conclusies op hoofdlijnen trekken:

- selecteren op bestemmingen en identiteit is ‘de iure’ en ‘de facto’ lastig. Verkeersverdelingsregels die naar EU bestemmingen, nationaliteit of identiteit onderscheiden zijn ‘de iure’ (naar de letter van de maatregel in kwestie) maar ook ‘de facto’ (dus naar de letter niet discriminerend zijn maar wel een discriminerend effect sorteren) moeilijk. Zij maken inbreuk of kunnen inbreuk maken op het discriminatieverbod, dat is geformuleerd in EU Verordening (1008/2008);
- selecteren op capaciteit, frequentie en volume kan een discriminerende uitwerking hebben. Opties die beogen het verkeer te verdelen op basis van capaciteit, frequenties en volumes zijn niet naar de letter van de regeling verboden, maar kunnen wel een discriminerend effect hebben, vooral ten aanzien van andere EU maatschappijen dan de ‘home based carrier’ (zie de ‘case law’ van de EC). Bezwaren van de Commissie en/of andere Lidstaten/luchtvaartmaatschappijen zijn niet uit te sluiten;
- dat luchtvaartmaatschappijen aanspraak maken op compensatie bij gedwongen vertrek vanaf Schiphol is niet uit te sluiten. Bij verplaatsing van verkeer is het echter (voorlopig) niet aannemelijk dat voor het gedwongen opgeven van ‘grandfather rights’ op Schiphol compensatie is vereist (die de overheid dan zou moeten betalen). Dit omdat er nog indicaties

³³ Met uitzondering van VVR-7, welke in feite een flankerende lokale regel in de slotallocatie is

³⁴ Zie hoofdstuk 5

³⁵ Zie hoofdstuk 7 voor een nadere bespreking

zijn dat er handel in slots plaatsvindt op Schiphol. Dit betekent dat de waarde van de slots niet goed is vast te stellen. Dit alles uiteraard ervan uitgaande dat de EC de verkeersverdelingsregels goedkeurt. Er zijn voor zover bekend ook geen precedents voor compensatie. Het kan niet worden uitgesloten dat maatschappijen die moeten vertrekken wel zullen trachten aanspraak te maken op compensatie;

- mededinging: voor wat betreft de implicaties van de verkeersverdelingsmaatregelen in het licht van mededingingsregels verwijst dit hoofdstuk naar de rapportage van De Brauw. Overigens heeft de Commissie of een andere instantie verkeersverdelingsmaatregelen (nog) niet getoetst aan mededingingsregels;
- data: Verkeersverdelingsregels dienen transparant te zijn. Dit impliceert dat de gebruikte data en methodologie voor toetsing volledig, objectief en betrouwbaar zijn. Dit is niet noodzakelijkerwijs voor alle regels het geval, vooral bij het gebruik van vervoerdata (aantal zakelijke passagiers) en de berekening van connectiviteitsindices. Hoofdstuk 7 komt hier uitgebreid op terug;
- het zal lastig zijn het eventueel discriminerende karakter van verkeersverdelingsregels weg te nemen, vooraf of na kritiek van de Commissie. Dit zou kunnen door de criteria binnen de verkeersverdelingsregels af te zwakken/ te veralgemeniseren. Gevolg hiervan is echter een verminderde effectiviteit van de maatregel in het licht van de beleidsdoelstelling. Meer voor de hand ligt te beargumenteren dat er rechtvaardigingsgronden bestaan: bijvoorbeeld dat Lelystad voor bepaalde type luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk een realistisch alternatief vormt binnen de relevante markt waarin zijn opereren, alsmede het uitwerken van een dringende reden van algemeen belang³⁶.

³⁶ Zie ook de notitie van De Brauw Blackstone Westbroek