

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. Van Nieuwenhuizen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
4 juli 2018

Onderwerp
Besluit en Regeling
verkeersverdeling
tussen luchthavens
Schiphol en Lelystad

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/
ATR0293/2018-U097

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 18 juni 2018 heeft u het voorgenomen Besluit verkeersverdeling tussen de luchthavens Schiphol en Lelystad en de bijbehorende regeling voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor toetsing.

In de afgelopen 3 jaar is het aantal vliegbewegingen vanaf en naar Schiphol gestegen van 451.000 in 2015 naar 497.000 in 2017. Daarmee is de grens aan het vastgelegde, maximaal aantal vliegbewegingen tot en met 2020 (500.000) nagenoeg bereikt. Deze schaarste betekent een grote druk op de ontwikkeling van Schiphol. In het bijzonder de ontwikkeling van de (inter)continentale knoofunctie komt bij beperking van groei onder druk te staan. Deze functie is economisch van groot belang.

Gelet op deze schaarste is een pakket aan maatregelen van belang om de (schaars) beschikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten. Één van de maatregelen uit het selectiviteitsbeleid betreft het benutten van Lelystad Airport als 'overloopluchthaven' en daarbij de toepassing van een verkeersverdelingsregel. De voorgenomen verkeersverdelingsregel houdt in dat:

- a. capaciteit op Lelystad Airport exclusief beschikbaar wordt gesteld voor vakantieverkeer afkomstig van Schiphol; en
- b. de hierdoor vrijkomende capaciteit op Schiphol, als gevolg van de regel, exclusief beschikbaar wordt gesteld voor intercontinentaal verkeer en feederverkeer.

Eind 2017 is reeds een voorstel voor een verkeersverdelingsregeling opengesteld voor internetconsultatie. De toen voorgestelde regel omvatte een verbod voor vluchten naar vakantiebestemmingen vanaf Schiphol. Uitvoering van dit verbod zou een verplichte verplaatsing van vakantievluchten naar Lelystad Airport betekenen. Op deze invulling van de verkeersverdelingsregel zijn de nodige (kritische) reacties gekomen. Deze reacties hadden betrekking op de proportionaliteit van de maatregel, het mogelijke discriminatoire effect en de inbreuk op de vrije

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

marktwerking. ATR heeft op 6 december 2017 advies uitgebracht over de toen voorgestelde versie van de verkeersverdelingsregel.¹ Destijds concludeerde het college dat de onderbouwing van de voorstellen onvoldoende was om de besluitvorming op onderbouwde wijze te laten plaatsvinden. ATR heeft bij de beoordeling van de op 18 juni 2018 ontvangen versie van het voorgenomen besluit het ATR-advies uit december 2017 opnieuw betrokken.

De in juni 2018 aan ATR aangeboden versie van het besluit en de regeling is op een aantal punten inhoudelijk gewijzigd, met naar verwachting gevolgen voor de regeldrukeffecten. Conform het instellingsbesluit en het mandaat van ATR beoordeelt het college om die reden of een aanvullende zienswijze bij het voorstel opportuun is. De uitkomst hiervan treft u onderstaand aan. Belangrijkste reden voor ATR om invulling te geven aan de aanvullende zienswijze is het gegeven dat de aard van de voorgenomen verkeersverdelingsregel is gewijzigd van een verplichtend karakter (middels een verbod op vakantievluchten vanaf Schiphol) naar een vrijwillig karakter, waarbij op basis van marktwerking vakantievluchten van Schiphol 'overgeplaatst' kunnen worden naar Lelystad Airport. Verder constateert ATR dat de toelichting op onderdelen nader is uitgewerkt en aangescherpt ten opzichte van de versie van het voorstel eind 2017.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het voorgenomen besluit en de bijbehorende regeling maakt duidelijk dat de 'overloop' van vluchten van Schiphol naar Lelystad Airport op vrijwillige basis kan plaatsvinden, binnen de daarvoor gestelde kaders ten aanzien van type vluchten, omvang van het aantal vliegtuigbewegingen en bijbehorende procedures. Het college stelt vast dat noodzaak en het potentieel nut van de voorgestelde overheidsinterventie is aangetoond. Al kan de voorgenomen regelgeving geen garantie bieden dat vluchten worden verplaatst en dat daarmee capaciteit ontstaat voor intercontinentaal verkeer en feederverkeer op Schiphol.

Bij drie aspecten van het besluit plaatst het college een kanttekening. Allereerst betreft dit het 'ingroeipad' op luchthaven Lelystad Airport. De toelichting bij het onderhavige voorstel bevat geen beschrijving van het beoogde ingroeipad, daar waar dat bij de eerder voorgestelde "verplichte" verplaatsing van vakantievluchten wel aan de orde was.² Omdat een beschrijving van het beoogde ingroeipad op dit moment ontbreekt, is onduidelijk wat de verwachting is van het (kwantitatieve) effect van de voorgestelde verkeersverdelingsregel en daarmee de mate van doelbereik in de komende jaren van de voorgestelde verkeersverdelingsregel.

¹ ATR-advies 6 december 2017. Kenmerk: MvH/RvZ/RS/JT/bs/ATR0100/2017-U066.

² Uit ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat ook bij het onderhavige voorstel een ingroeipad op Lelystad Airport is voorzien dat uitgaat van circa 4.000 vliegbewegingen op Lelystad Airport in 2020, 7.000 vliegbewegingen in 2021 en 10.000 in 2022. Na de besluitvorming over de luchtruimherziening (naar verwachting in 2023) is doorgroei naar 45.000 vliegbewegingen mogelijk, al zal de besluitvorming over de luchtruimherziening.

1.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken welk ingroeipad van vliegtuigbewegingen op Lelystad Airport wordt beoogd met inzet van de voorgestelde verkeersverdelingsregel.

Het tweede aspect betreft het stimuleringsbeleid. De voorgestelde toepassing van de verkeersverdelingsregel is vrijwillig en past binnen het selectiviteitsbeleid van het kabinet.³ Om het gewenste effect van de maatregel te bereiken kan enige stimulering van de partijen om vluchten te verplaatsen van belang zijn, aangezien er geen juridische noodzaak is om vluchten te verplaatsen.

De toelichting bij het besluit geeft aan dat het stimuleringsbeleid van Schiphol Group ervoor dient te zorgen dat het vakantieverkeer afkomstig van Schiphol gebruik gaat maken van de regionale luchthavens door middel van een aantrekkelijk productaanbod en goede voorzieningen en faciliteiten. Verder merkt de toelichting op dat los van het feit dat Eindhoven Airport niet aan de juridische vereisten kan voldoen om met Schiphol een verkeersverdelingssysteem te vormen (waarmee alleen Lelystad Airport een alternatief is als overloop-luchthaven van Schiphol), de afgelopen vijf jaar is gebleken dat het stimuleringsbeleid van Schiphol Group onvoldoende effectief was om vakantieverkeer van Schiphol te verplaatsen naar Eindhoven.

Ten aanzien van het stimuleringsbeleid gericht op het verplaatsen van vluchten naar Lelystad Airport kunnen mogelijk lessen worden getrokken uit het stimuleringsbeleid van de afgelopen jaren. De toelichting bevat op dit punt geen expliciete uitwerking, waardoor onduidelijk is hoe het stimuleringsbeleid zo zal worden ingericht dat het (maximaal) bijdraagt aan doelbereik van de vrijwillige verkeersverdelingsregel.

1.2 Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de oorzaken die in het verleden ertoe leidden dat het stimuleringsbeleid onvoldoende effectief was, in hoeverre deze oorzaken ook van invloed kunnen zijn op het doelbereik van de verkeersverdelingsregel tussen Schiphol en Lelystad Airport en welke waarborgen zijn voorzien om het doelbereik te maximaliseren.

Het derde aandachtspunt betreft de evaluatie van de verkeersverdelingsregel. Artikel 9 van het voorgenomen besluit geeft aan dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het besluit een evaluatie wordt opgesteld over de doeltreffendheid en de effecten van het besluit in de praktijk. De Kamerbrief van 21 februari 2018 over aansluitroutes en de MER-actualisatie Lelystad Airport meldt dat reeds bij 7.000 vliegtuigbewegingen, conform de wens van de bewonersdelegatie, een evaluatie zal plaatsvinden over de effecten van het herziene luchtruim. Een vergelijkbare evaluatie zal ook plaatsvinden nadat 25.000 vliegtuigbewegingen zijn bereikt.⁴

Hoewel de toegezegde evaluatie bij 7.000 vliegtuigbewegingen (naar verwachting na ongeveer 2 jaar) in het bijzonder ziet op de effecten van de laagvliegroutes, acht het college het van belang om bij deze evaluatie aan te sluiten om na te gaan of de verkeersverdelingsregel uitwerkt zoals

³ Selectiviteitsbeleid behelst de keuze van het kabinet dat Airport Schiphol primair is bedoeld voor het (inter)continentale hub- en mainport gebonden verkeer. De regionale luchthavens Eindhoven en Lelystad richten zich voornamelijk op point-to-point- en vakantieverkeer. Het selectiviteitsbeleid is kabinetsbeleid. Dit uitgangspunt is bepaald en vastgelegd in het Aldersakkoord (2008), de Luchtvaartnota (2009), de Actieagenda Schiphol (2016) en in het Regeerakkoord 2017.

⁴ Kamerbrief 21 februari 2018 (*Aansluitroutes en MER-actualisatie Lelystad Airport*) Kenmerk: IENW/BSK-2018/33069.

beoogd. Mede op basis daarvan kan worden besloten of wijziging van het beleid en de toepassing van de verkeersverdelingsregel noodzakelijk is om de beoogde doelen te bereiken. Het college acht monitoring en een evaluatie na 2 jaar reëel en proportioneel aangezien het op dit moment onduidelijk is in hoeverre luchtvaartmaatschappijen gebruik zullen maken van de (vrijwillig) geboden mogelijkheid om vakantievluchten te verplaatsen naar Lelystad Airport.

1.3 Het college adviseert de effecten van de voorgenomen verkeersverdelingsregel te monitoren en deze effecten 2 jaar na inwerkingtreding te evalueren.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het onderhavige besluit maakt duidelijk dat de voorgenomen verkeersverdelingsregel onderdeel uit maakt van een breder pakket aan maatregelen. Deze maatregelen zijn overeengekomen tussen de voornaamste stakeholders nabij Schiphol. Doel van de maatregelen is om vanuit de 'balanced approach' gedachte vorm en inhoud te geven aan de verdere ontwikkeling van Schiphol met daarbij een balans tussen groei van de sector en leefbaarheid en veiligheid in de dichtbebouwde omgeving. Het maatregelenpakket bestaat onder andere uit:

- De luchtruimherziening vanaf 2023 ten behoeve van het accommoderen van verkeer op Schiphol en de regionale luchthavens;
- Het 50-50 principe na 2020, waarbij het doel is om een balans te creëren tussen de groei van de luchtvaartsector en de leefbaarheid in de omgeving van Schiphol waarbij de helft van de gerealiseerde milieuwinst toekomt aan de sector en de andere helft aan de omgeving;
- Ruimtelijke ordening maatregelen waaronder de beperking van de bouw nabij Schiphol en geluid-adaptief bouwen;
- Procedurele maatregelen waaronder start- en landingsprocedures;
- Operationele maatregelen waaronder de verdere verhoging van de piekcapaciteit.

Het college constateert dat in de toelichting aandacht is besteed aan de aanverwante maatregelen om invulling te geven aan het selectiviteitsbeleid. Verder merkt het college op dat dat de voorgenomen verkeersverdelingsregel lastenluw wordt uitgewerkt. Tegen die achtergrond en binnen de bestaande afgesproken kaders over het aantal vliegtuigbewegingen zijn het college geen minder belastende alternatieven bekend.

3. Werkbare uitvoeringswijze

De toelichting bij het onderhavige besluit maakt duidelijk dat bij de uitwerking aandacht is besteed aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid voor de betrokken partijen. Ook het vrijwillige karakter van de verkeersverdelingsregel maakt dat geen onnodige verplichtingen of uitvoeringsbeperkingen worden gecreëerd. Verder geldt dat een slot dat op Schiphol wordt opgegeven, niet vervangen hoeft te worden door een slot op exact hetzelfde tijdstip op Lelystad Airport. Zowel datum als tijd mogen wijzigen. Dit geeft de luchtvaartmaatschappijen ruimte om de overplaatsing van vluchten zelf 'te positioneren'. Ook voor de vakantiebestemming van het opgegeven slot op Schiphol staat het de luchtvaartmaatschappij vrij om de keuze te maken naar dezelfde vakantiebestemming vanaf Lelystad Airport te vliegen, of voor een andere vakantiebestemming te kiezen vanaf Lelystad Airport.

De exacte toepassing en de mate van gebruik van de mogelijkheden die de verkeersverdelingsregel biedt, is op voorhand niet volledig zeker. Hoewel de procedures voor het opgeven en opnieuw invullen van slots lastenluw zijn uitgewerkt, kunnen partijen in de praktijk tegen knelpunten aanlopen of kan de maatregel in de praktijk anders uitpakken dan voorzien. Bijvoorbeeld in de wijze waarop slots kunnen worden opgegeven, overgedragen aan andere maatschappijen of kunnen worden ingevuld op Lelystad Airport. Om deze reden acht het college het van belang bij de monitoring van de verkeersverdelingsregel en de evaluatie expliciet aandacht te besteden aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid.

3.1 Het college adviseert bij de monitoring en evaluatie van de verkeersverdelingsregel expliciet aandacht te besteden aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregel voor de betrokken partijen.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting bij de verkeersverdelingsregel maakt duidelijk dat (regeldruk)kosten optreden voor vliegtuigmaatschappijen als zij vrijwillig gebruik maken van de mogelijkheden van Lelystad Airport. Indien maatschappijen geen (vrijwillig) gebruik maken van deze mogelijkheden, treden er ook geen financiële gevolgen en regeldrukeffecten op.

De regeldrukeffecten die aan de orde zijn, betreffen onder andere de informatieverplichting van de luchtvaartmaatschappij aan de minister van IenW om kenbaar te maken hoe gebruik is gemaakt van vrijgevallen slots op Schiphol. Daarbij kan tevens gebruik worden gemaakt van gegevens die reeds in aanverwante processen dienen te worden gedeeld. Om die reden is de verwachting dat de administratieve lasten beperkt blijven en neerkomen op circa 4 uur per maatschappij per half jaar.

Luchtvaartmaatschappijen die slots opgeven op Schiphol en zich verplaatsen naar Lelystad Airport dienen aan de partij aan wie zij het slot overdragen aan te geven dat dit een "VVR slot" betreft. Dit is van belang om de doeltreffendheid van de verkeersverdelingsregel te kunnen waarborgen opdat de ontvangende partij op de hoogte is voor welk type verkeer het overgedragen slot gebruikt mag worden. De regeldrukkosten zullen naar verwachting beperkt zijn: ze worden bij een luchtvaartmaatschappij geraamd op de inzet van 4 uur per maatschappij om te voldoen aan de eis dat de betreffende luchtvaartmaatschappij de slots identificeert als "VVR slot" en de ontvangende partij hiervan op de hoogte stelt.

De hiervoor benoemde regeldrukeffecten geven een indicatie van de te verwachten (beperkte) regeldrukkosten (per maatschappij) als gevolg van de verplichtingen in de uitwerking van de verkeersverdelingsregel. Deze analyse kan compleet worden gemaakt door de regeldrukeffecten voor één partij te vermenigvuldigen met de omvang van de doelgroep (aantal luchtvaartmaatschappijen).

4.1 Het college adviseert in de regeldrukparagraaf te vermelden hoeveel luchtvaartmaatschappijen naar verwachting worden geconfronteerd met de regeldrukeffecten.

Lelystad Airport dient bij te houden hoeveel luchtvaartmaatschappijen interesse hebben in beschikbare capaciteit welke kan worden ingevuld met vakantievluchten. Indien de vraag de

beschikbare capaciteit overschrijdt, treedt de exploitant in overleg met de luchtvaartmaatschappijen om overeenstemming te bereiken over de verdeling van capaciteit. Indien deze overeenstemming niet wordt bereikt, wordt de capaciteit door de exploitant naar rato van het aantal aangevraagde vliegtuigbewegingen tussen de luchtvaartmaatschappijen verdeeld. De toelichting geeft aan dat deze verplichting aangeduid kan worden als een vorm van reguliere bedrijfsvoeringkosten.

Hoewel deze kosten als bedrijfseigen gedefinieerd kunnen worden, is het volgens de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten-analyse van belang dat eerst de totale regeldruk als gevolg van verplichtingen in beeld wordt gebracht. Voor een nadere duiding van de (merkbare) regeldrukeffecten, kunnen de totale regeldrukkosten vervolgens verminderd worden met de bedrijfseigen kosten. Door deze uitsplitsing te verduidelijken wordt transparanter wat de (regeldruk)effecten zijn van de voorgestelde regelgeving en de daarin opgenomen bepalingen.

4.2 Het college adviseert de regeldrukkosten voor Lelystad Airport nader uit te werken in de regeldrukparagraaf conform de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten-analyse.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten, is het advies van het college bij de voorgestelde verkeersverdelingsregel:

Het voorstel indienen en de regeling vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum volgt uit de toetsing van het onderhavige voorstel aan de hand van de vier toetsvragen uit het ATR-toetskader en geen inhoudelijk oordeel is over de voorgestelde wijzigingen, noch over de inhoudelijke richting en keuzes met betrekking tot de ontwikkeling van de luchtvaart en het aantal vliegtuigbewegingen in Nederland.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het voorliggende voorstel volgens ATR nog aanvulling behoeft, zodanig dat de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris