

Vergaderjaar 2022–2023

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 472

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 25 mei 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 27 februari 2023 inzake het adviesrapport en beleidsregel slotreductie van ACNL (Kamerstuk 29 665, nr. 458).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 mei 2023. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tjeerd de Groot

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiendels

Vraag 1:

Waarom heeft de slotcoördinator niet gekeken naar manieren waarop eventuele reducties in hun effect proportioneel zijn richting vrachtluchten?

Antwoord op vraag 1:

In de slotverordening is bepaald dat de slotcoördinator zijn taken op onpartijdige en niet-discriminerende wijze moet verrichten. ACNL heeft met behulp van simulaties de impact van zowel de methode op basis van proportionaliteit als die op basis van prioriteitsregels op verschillende aspecten onderzocht. Zo ook de aspecten concurrentie en de spreiding van de impact op de luchtvaartmaatschappijen die via Schiphol opereren.

Toen bleek dat de methodiek op basis van prioriteitsregels ongelijk zou uitpakken voor bepaalde luchtvaartmaatschappijen – onder meer vanwege de korte voorbereidingstijd – heeft ACNL gekozen voor een proportionele, en niet-discriminerende, methodiek. Met die methodiek wordt gestreefd naar een proportioneel effect van de reductie voor alle luchtvaartmaatschappijen die via Schiphol opereren, waaronder de luchtvaartmaatschappijen die volledige vrachtluchten uitvoeren. Daarbij staat het luchtvaartmaatschappijen altijd vrij om binnen de beschikbaar gestelde capaciteit te bepalen op welke wijze ze met toegewezen slots opereren. Zo kan een luchtvaartmaatschappij die zowel passagiers als volledige vrachtluchten uitvoert ervoor kiezen om haar slots in te zetten voor ofwel het vervoeren van passagiers ofwel het vervoeren van vracht of een bepaalde combinatie van beiden.

Vraag 2:

Wat is er bekend over de brede economische en maatschappelijke waarde van vrachtluchten, in relatie tot het aantal slots dat deze diensten jaarlijks vullen?

Antwoord op vraag 2:

De Kamer is op 18 november 2019¹ geïnformeerd over de uitkomsten van twee onderzoeken naar luchtvracht die in opdracht van het Ministerie van IenW zijn uitgevoerd, waaronder over het onderzoek «Welvaartsbijdrage van vrachtluchten op Schiphol» (SEO, 2019).

Volgens dit onderzoek, dat zich uitsluitend richt op vrachtluchten, is de welvaartsbijdrage voor alle volledige vrachtluchten op Schiphol maximaal € 480 miljoen. Zonder vrachtluchten op Schiphol zou het volume van totale luchtvracht dat van en naar Nederland wordt vervoerd met maximaal 15% dalen. Volgens dit onderzoek is de gemiddelde welvaartsbijdrage per vrachtlucht groter dan de gemiddelde bijdrage per passagiersvlucht. In bovengenoemde Kamerbrief is ook aangegeven dat, mede door de toegenomen schaarste aan slots op Schiphol, het aantal vrachtluchten in 2018 en 2019 is gedaald.

Tijdens de Covid-19 pandemie hebben luchtvaartmaatschappijen die vrachtluchten uitvoerden kunnen profiteren van de slots die vanwege de pandemie beschikbaar kwamen (in de slotpool). Daarnaast gold een tijdelijke Covid-19 bepaling waardoor maatschappijen die met gebruikmaking van slots uit de slotpool tijdens de pandemie bleven vliegen, voorrang kregen bij de slotallocatie voor het daaropvolgende vergelijkbare seizoen. Deze bepaling komt met ingang van het komende winterseizoen te vervallen.

Vraag 3:

Hoe verhoudt zich het advies van de slotcoördinator uit 2021, dat «maatwerk bij het realiseren van de reductie van belang is omdat voor

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 701.

sommige diensten het verplaatsen van nachtvluchten naar de dag vrijwel onmogelijk is», zich met voorliggend advies over de slotreductie – waarin geen maatwerk wordt voorgesteld?

Antwoord op vraag 3:

De geciteerde passage uit het adviesrapport van ACNL uit 2021 betreft een samenvatting van de reactie van Air Cargo Netherlands (ACN) naar aanleiding van het onderzoek van CE Delft en Adecs naar de impact de vermindering van het aantal nachtvluchten op Schiphol (voor vracht- en expresmaatschappijen). De passage is onderdeel van het rapport uit 2021, maar het is niet een uitspraak van de slotcoördinator zelf.

Het voorliggende adviesrapport van ACNL sluit aan op het eerdere rapport uit 2021, maar met uitzondering van het advies voor het instellen van een overgangsregeling. Een overgangsregeling heeft volgens het adviesrapport namelijk alleen nut als er een significant aantal slots ongebruikt zou overblijven of zou terugvallen in de slotpool. Doordat het totaal aantal slots (voor het gehele etmaal) gereduceerd dient te worden in combinatie met de extreme schaarste aan slots, is de verwachting dat hier nauwelijks sprake van zal zijn.

Vraag 4:

Hoe is het historisch behoud van slots van luchtvaartmaatschappijen die slots inleveren in deze beleidsregel geborgd?

Antwoord op vraag 4:

Vooraf moet worden opgemerkt dat de beleidsregel nog een concept is. ACNL heeft in het sectoroverleg (Coordination Committee Netherlands) van 6 april jl. aangegeven dat nog een beslissing moet worden genomen over de datum van inwerkingtreding van de beleidsregel. Vanwege de lopende gerechtelijke procedure ten aanzien van het kort geding over de experimenteerregeling Schiphol is nog niet duidelijk wanneer dit zal zijn. In de conceptbeleidsregel is ten aanzien van het behoud van historische slots aangegeven dat historische slotreeksen die niet gealloceerd kunnen worden, met voorrang op de wachtlijst worden geplaatst voor in ieder geval het betreffende seizoen. Nadere uitwerking van de beleidsregel zal plaatsvinden door ACNL in een nog te publiceren werkprocedure.

Vraag 5:

Als de slots bevroren worden, hoe wordt geregeld dat je in het volgende seizoen als luchtvaartmaatschappij weer recht krijgt op deze slots?

Antwoord op vraag 5:

Het is nog niet zeker of historische slotreeksen die niet gealloceerd kunnen worden met voorrang op de wachtlijst worden geplaatst voor het daaropvolgende (vergelijkbare) seizoen totdat hierover een definitieve beslissing is genomen door ACNL. Vooralsnog geeft de conceptbeleidsregel enkel aan voor «in ieder geval het betreffende seizoen». De nadere uitwerking zal door ACNL plaatsvinden in een nog te publiceren werkprocedure.

Vraag 6:

En hoe verhoudt zich dat tot de Europese slotverordening waar 50% van deze slots aan nieuwe toetreders toegewezen moet worden?

Antwoord op vraag 6:

De conceptbeleidsregel is opgesteld voor de bijzondere situatie dat er minder slots beschikbaar zijn dan historische rechten. De slotverordening biedt geen duidelijkheid hoe te handelen in dat soort situaties. De wereldwijde richtsnoeren, de zogenaamde Worldwide Airport Slot

Guidelines (WASG) ook niet. De conceptbeleidsregel van ACNL zorgt voor regels in deze lacune van de regelgeving.

ACNL zal nog een beslissing moeten nemen hoe lang historische slotreeksen die niet gealloceerd kunnen worden met voorrang op de wachtlijst worden geplaatst. Het gaat dus om een tijdelijke situatie. Verder zal het kabinet bij de geplande herziening van de slotverordening ook inzetten op meer duidelijkheid voor slotcoördinatoren over de manier waarop ze dienen te handelen in situaties dat er minder capaciteit (en daarmee slots) beschikbaar zijn dan historische slots op gecoördineerde luchthavens binnen de EU.

Vraag 7:

Hoe worden tegenmaatregelen van buitenlandse overheden op Nederlandse luchtvaartmaatschappijen vermeden?

Antwoord op vraag 7:

Het Ministerie van IenW licht regelmatig aan de vertegenwoordigers van andere landen (en luchtvaartmaatschappijen afkomstig uit derde landen die op Schiphol opereren) toe dat de potentiële reductie van het aantal slots door de Nederlandse slotcoördinator op een transparante, non-discriminatoire en neutrale wijze plaats zal vinden.

Daarbij wordt eveneens toegelicht dat verkeersrechten en slots separaat worden gereguleerd. Verkeersrechten worden door landen aan luchtvaartmaatschappijen toegekend op basis van EU of bilaterale luchtvaartverdragen. Slots worden, conform de slotverordening, toegekend door een onafhankelijk slotcoördinator aan luchtvaartmaatschappijen die via gecoördineerde luchthavens in Nederland opereren.

Het feit dat verkeersrechten aan een luchtvaartmaatschappij zijn toegekend op grond van een EU of bilateraal verdrag, betekent dus niet dat een luchtvaartmaatschappij ook automatisch slots kunnen worden toegewezen op een gecoördineerde luchthaven in Nederland door ACNL.

Vraag 8:

Welke tegenmaatregelen zouden buitenlandse overheden kunnen nemen tegen Nederlandse luchtvaartmaatschappijen?

Antwoord op vraag 8:

Tegenmaatregelen die derde landen zouden kunnen nemen zijn bijvoorbeeld het intrekken van verkeersrechten of slots van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen die op die landen vliegen. Dat laatste is mogelijk als in het desbetreffende derde land de slots worden toegekend door de Staat.

Vraag 9:

Wat is de juridische haalbaarheid van deze beleidsregel als je kijkt naar de Europese slotregelgeving en IATA-slotrichtlijnen (International Air Transport Association)?

Antwoord op vraag 9:

Het invullen van een lacune in regelgeving – in de vorm van een beleidsregel – is door ACNL gedaan in lijn met de geest en de basisbeginselen van de Slotverordening. In de inleiding van de conceptbeleidsregel wordt door ACNL ook naar de bestaande regelgeving en alle relevante bepalingen verwezen. Zie ook het antwoord op vraag 6.

Vraag 10:

Wanneer wordt de praktische uitwerking van de variant onderzocht waarbij de reductie wordt gestart halverwege het gebruiksjaar?

Antwoord op vraag 10:

Indien halverwege het gebruiksjaar gestart zou worden met de reductie, raadt ACNL aan om de reductie alleen voor het zomerseizoen toe te passen. Dat scenario wordt verder verkend.

Vraag 11:

Hoe wordt er omgegaan met de situatie dat er weinig tot geen ervaring is met het doorlopen van de processtappen?

Antwoord op vraag 11:

De vier processtappen die zijn beschreven in het adviesrapport van ACNL waarbij iedere stakeholder zijn rol, taak en verantwoordelijkheden heeft zijn bekend en helder. Deze worden in de praktijk al toegepast.

Voor zover de vraag ziet op het doorlopen van de Balanced Approach procedure (BA) in het kader van de uitwerking van het hoofdlijnenbesluit Schiphol, zullen alle benodigde processtappen zoals vastgelegd in EU Verordening 598/2014, alsmede in internationale regels worden gevolgd.

Vraag 12:

Worden er tussenevaluaties ingebouwd tussen de verschillende processtappen? Zo ja, welke?

Antwoord op vraag 12:

Iedere actor heeft zijn eigen rol, taak en verantwoordelijkheid per processtap. De eerste processtap betreft het vastleggen van de kaders in wet- en regelgeving door de overheid. De totstandkoming van wet- en regelgeving kent diverse fases. Het periodiek evalueren van wet- en regelgeving na inwerkingtreding behoort tot de mogelijkheden. Daar zal bij de totstandkoming van een nieuw Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) ook een besluit over worden genomen.

Vraag 13:

Waarom wordt de nieuwe limiet gesteld voor 5 jaar?

Vraag 14:

Welke onderbouwing ligt er voor het te stellen van de limiet op 5 jaar?

Vraag 15:

Is er overwogen om de limiet op 3 jaar te stellen? Zo ja, waarom is dit niet geïmplementeerd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vragen 13, 14, 15:

Aan het verankeren van een maximum aantal vliegtuigbewegingen in een LVB (waarvoor nu de Balanced Approach procedure wordt doorlopen) en aan het uitwerken van een stelsel op basis van milieunormen, wordt parallel gewerkt. De periode van vijf jaar is genoemd omdat het ontwikkelen en vastleggen van een stelsel van milieunormen naar verwachting zoveel tijd in beslag neemt. Doel is om het stelsel zo snel mogelijk in werking te laten treden. Als het stelsel eerder dan binnen vijf jaar klaar is, dan kan het stelsel eerder in werking treden.

Vraag 16:

Kan u aangeven waar het verschil zit tussen het nu voorgestelde systeem en het systeem dat het meest batig is aan de belangen van Nederland (maximale connectiviteit bij minimale overlast en milieu-impact)? Is dit het beste systeem of het beste systeem binnen de nu geldende regels? En waar zit het verschil?

Antwoord op vraag 16:

Het voorgestelde systeem op basis van milieunormen is nog in ontwikkeling. Voor inwerkingtreding zal wijziging van wet- en regelgeving nodig

zijn. Over de uitwerking en planning wordt de Kamer via de Voortgangsbrieven Programma Omgeving Luchthaven Schiphol geïnformeerd. Het stelsel moet vanzelfsprekend zo goed mogelijk aan de belangen van Nederland tegemoet komen. Dan gaat het onder meer om een balans tussen leefomgeving, milieu, connectiviteit en economie. Om daar zorg voor te dragen worden ook belanghebbenden bij de ontwikkeling van het systeem betrokken.

Vraag 17:

Is het door de Airport Coordination Netherlands (ACNL) opgestelde systeem geschikt om te komen tot de nodige krimp? Leidt het ertoe dat de meest noodzakelijke verbindingen kunnen blijven bestaan, ten koste van de voor Nederland minst belangrijke verbindingen?

Antwoord op vraag 17:

De voorgestelde reductiemethodiek strekt tot het bereiken van een proportioneel effect van de reductie per luchtvaartmaatschappij. Het is aan de luchtvaartmaatschappijen zelf om te besluiten voor welke bestemmingen zij hun slots inzetten. Dit was altijd al zo. Een slot is dus niet gebonden aan een bestemming of type operatie (mits passend binnen de beschikbaar gestelde capaciteit). Het is niet mogelijk te sturen op bestemmingen.

Bij de geplande herziening van de slotverordening wordt gevraagd om meer mogelijkheden om te kunnen sturen op duurzaamheid, netwerkwaliteit en het behoud van de vrachtsector.

Vraag 18:

Is het systeem van slotallocatie ontworpen om de belangen van de luchtvaartmaatschappijen te dienen of de belangen van de Nederlandse economie en de Nederlandse reiziger?

Antwoord op vraag 18:

Slotallocatie heeft als doel om schaarse luchthavencapaciteit op een objectieve, transparante en non-discriminatoire manier te verdelen tussen luchtvaartmaatschappijen. De slotsystematiek is verder een mondiaal systeem dat in (bindende) Europese regelgeving is verankerd in de slotverordening.

De huidige slotsystematiek laat geen ruimte voor lidstaten om te kunnen sturen op de slotallocatie. Bij de geplande herziening van de slotverordening zet Nederland in op meer sturingsmogelijkheden voor lidstaten.

Vraag 19:

Waarom heeft u gekozen voor een proportionele slotreductie, in plaats van te kijken wat de maatschappelijke waarde of het sociale en economische belang van een route is?

Antwoord op vraag 19:

Het Ministerie van IenW heeft de inhoud van de concept beleidsregel ter kennisgeving aangenomen omdat ACNL op grond van de slotverordening volledig onafhankelijk opereert. ACNL heeft twee methodes onderzocht en alles overwegende een concept beleidsregel ontwikkeld die uitgaat van een proportionele reductie. ACNL is nu alle binnengekomen reacties aan het bestuderen waarna de beleidsregel door ACNL zal worden vastgesteld en gepubliceerd. Zie ook het antwoord op vraag 17.

Vraag 20:

Waarom is het belang van «gelijkheid» ook voor maatschappijen die zich niet tijdig kunnen voorbereiden op prioriteitsregels, belangrijker dan wat het doel van de prioriteitsregels beoogt? Oftewel waarom is in deze het belang van de trage en inflexibele maatschappijen, die in mindere mate

het maatschappelijk belang dienen, belangrijker dan het maatschappelijk belang?

Antwoord op vraag 20:

Het is van belang om te blijven voldoen aan de basisbeginselen van de slotverordening; non-discriminatie, redelijkheid en transparantie. Het past ook in de geest van de slotverordening om iedere maatschappij gelijke kansen te bieden om aanspraak te kunnen blijven maken op historische slots.

Een reductiemethodiek op basis van «prioriteitsregels» vergt voor bepaalde maatschappijen meer aanpassingen (van bijvoorbeeld netwerk en vloot) dan voor een andere maatschappij. Dat zegt verder niets over de mate van inflexibiliteit van een luchtvaartmaatschappij.

Vraag 21:

Waarom is het voorstel om vast te blijven houden aan eeuwige slots, in plaats van alle slots tijdelijk te maken en elk jaar een percentage te laten vervallen?

Antwoord op vraag 21:

Het adviesrapport en de beleidsregel zijn gebaseerd op de bestaande internationale regelgeving. Op grond van de slotverordening (en de mondiale systematiek) kunnen luchtvaartmaatschappijen aanspraak blijven maken op dezelfde slotreeks(en) na afloop van een seizoen voor het eerstvolgende vergelijkbare seizoen als deze voor minimaal 80% zijn gevlogen. De beschikbare capaciteit is daarbij wel randvoorwaardelijk.

Vraag 22:

Hoe blijven we concurrentie en de toegang van nieuwkomers faciliteren in een scenario van (proportionele) krimp?

Antwoord op vraag 22:

Concurrentie en toegang van nieuwkomers zouden kunnen worden gefaciliteerd met additionele instrumenten zoals secundaire slothandel. Er bestaat op dit moment nog geen Europees kader voor secundaire slothandel. De Commissie is aan het onderzoeken in hoeverre dit soort instrumenten meegenomen kunnen worden in de geplande herziening van de slotverordening.

Vraag 23:

Bent u ervan overtuigd dat het nu voorliggende systeem, dat de nu dominante luchtvaartpartijen hebben geadviseerd, ook het beste systeem is voor Nederland? Of alleen voor die nu dominante luchtvaartpartijen?

Antwoord op vraag 23:

De slotsystematiek gaat om een mondiaal systeem met betrekking tot de toegang tot schaarse infrastructuur. Het is ook in het belang van Nederland dat we op een eerlijke, transparante en non-discriminatoire manier toegang houden tot de rest van de wereld.

Voor Europa is de slotverordening de basis voor slotallocatie. Bij de herziening van de slotverordening zetten we in op meer duidelijkheid over hoe te handelen in situatie van krimp en op meer nationale beleidsruimte om bij de slotallocatie te kunnen sturen op netwerkqualiteit, milieu en behoud van de vrachtsector.

Vraag 24:

Waarom moet Nederland een balanced approach doorlopen om krimp te realiseren, nu blijkt dat de capaciteit onverenigbaar is met de milieugrenzen, terwijl we feitelijk al alle stappen in de balanced approach hebben doorlopen om die groei naar het aantal van 500.000 reizigers te

kunnen realiseren? Daarmee zijn alle alternatieven toch al een keer gewogen?

Antwoord op vraag 24:

De Balanced Approach procedure is vastgelegd in EU Verordening 598/2014, alsmede in internationale regels. Deze procedure is de internationale standaard voor het doorvoeren van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens. Voor het geluidsgelateerde gedeelte van het Hoofdlijnenbesluit is Nederland daarom verplicht om een Balanced Approach te doorlopen.

De consultatie voor alle (internationale) stakeholders is op 15 maart jl. van start gegaan en duurt drie maanden, dat wil zeggen tot 15 juni. In de consultatie liggen drie verschillende combinaties van maatregelen voor. De ingebrachte zienswijzen en mogelijke alternatieven zullen zorgvuldig worden gewogen en worden meegenomen in de uiteindelijke notificatieprocedure bij de Europese Commissie. Overigens heeft de Balanced Approach procedure geen betrekking op exploitatieverruimingen. Wel is de totstandkoming van het LVB2003 eerder als best practice in geest van de Balanced Approach aangemerkt in een richtlijn van Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO.

Vraag 25:

Op welke manier toetst de slotcoördinator of coördinatie parameters niet overschreden worden? (Hoe) verhoudt zich dit tot het stoppen van het anticiperend handhaven?

Antwoord op vraag 25:

De luchthavenexploitant heeft de verantwoordelijkheid gekregen voor het vaststellen van de coördinatie parameters, de zogenaamde capaciteitsdeclaratie, rekening houdend met de technische, operationele en milieubeperkingen.

ACNL is verantwoordelijk voor de slotallocatie op basis van de vastgestelde coördinatieparameters (die uitvoerbaar moeten zijn voor ACNL). ACNL programmeert deze coördinatie parameters in hun slotallocatiesysteem zodat er niet meer slots gealloceerd kunnen worden dan er op basis van de coördinatie parameters beschikbaar zijn.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is belast met toezicht en handhaving met betrekking tot eventuele overschrijding van de geluidsnormen. Over de resultaten van de handhaving doet de ILT periodiek verslag in handhavingsrapportages en in de «Staat van Schiphol». Die stukken worden ook met de Kamer gedeeld.