

***‘Verkeersverdelingsregels op Schiphol’***

**Toetsing van:**

**Afstudeeronderzoek**

**RE441C**

**Hogeschool Leiden Opleiding HBO-Rechten**

Ashwin Ipsen – s1072414 Onderzoeksdocent: Mevrouw M. Rietmeijer

Afstudeerbegeleiders: Mevrouw M. Rietmeijer &

Mevrouw I. van Mierlo

Inleverdatum: 30 mei 2017

Reguliere kans

Klas Law 4B Collegejaar 2016 – 2017, blok 4



***‘Verkeersverdelingsregels op Schiphol’***

*Ipsen, A.J.E. (Ashwin)*

S1072414 – LAW4B

SVA-code: RE441C

**Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. Hogeschool Leiden**

Dhr. P. Cornelisse (Vice President Mainport Strategy) Mw. M. Rietmeijer (Onderzoeksdocent

Dhr. E. van Goor (Corporate Legal Counsel) & Afstudeerbegeleider)

Mw. A. Pronk (Director Mainport Strategy) Mw. I. van Mierlo (Afstudeerbegeleider)

**Inleverdatum: 30 mei 2017**

# **Voorwoord**

Voor u ligt mijn scriptie, welke het resultaat is van een onderzoek binnen de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. (KLM), die ter afronding dient van mijn studie HBO-Rechten aan de Hogeschool Leiden. Nadat ik mijn stageperiode van tien maanden op het gebied van het strafrecht had afgerond bij het Openbaar Ministerie ressortsparket in Amsterdam, leek het mij een uitdaging om een onderzoek te doen binnen een ander rechtsgebied.

Op 1 februari 2017 ben ik begonnen op de afdeling Mainport Strategy en Legal Counsel van KLM. Op deze afdeling heb ik mij verdiept in de bestuurlijke nationale- en Europese wet- en regelgeving omtrent de luchtvaart. De kern van dit onderzoek is om tot een advies te komen voor KLM, hoe verschillende categorieën vliegverkeer van de luchthaven Schiphol naar nationale luchthavens verplaatst kan worden.

Het schrijven van dit rapport binnen KLM heeft mij de mogelijkheid geboden mijzelf te ontwikkelen op een specifiek gebied binnen het bestuursrecht. Aangezien het onderwerp van mijn onderzoek een actueel en complex probleem betreft binnen de luchtvaartsector, hoop ik dat mijn scriptie kan bijdragen aan een toekomstige oplossing.

Graag wil ik via deze weg een aantal mensen bedanken, zonder wie deze scriptie nooit tot stand was gekomen. Allereerst mijn ouders en vriendin die mij de mogelijkheid hebben geboden deze opleiding te kunnen volgen en met succes te kunnen afronden, mij hebben gesteund en gemotiveerd. Daarnaast wil ik de heer P. Cornelisse, de heer E. van Goor en mevrouw A. Pronk bedanken voor de goede begeleiding en dat zij mij de kans hebben geboden en het vertrouwen hadden mij dit onderzoek te laten doen binnen KLM. Ook wil ik de docenten van de Hogeschool Leiden bedanken, met name mevrouw M. Rietmeijer en mevrouw I. van Mierlo voor de goede begeleiding voor zowel tijdens mijn stageperiode als de afstudeerfase. Tot slot wil ik al mijn familie en vrienden bedanken voor alle support tijdens de afgelopen drukke periode.

Dan rest mij u nu nog veel plezier te wensen bij het lezen van mijn scriptie.

*Hoofddorp, mei 2017*

# **Management Summary**

Door de snelle groei van het aantal vliegtuigbewegingen in de afgelopen jaren loopt de luchthaven Schiphol vol. Er is hierdoor geen capaciteit meer beschikbaar om meer vliegtuigen te kunnen laten opstijgen en landen, waardoor KLM niet verder kan groeien.

In 2008 zijn er in het Aldersakkoord afspraken gemaakt om hier oplossingen voor te vinden. Één van die maatregelen is het ‘Selectiviteitsbeleid’, om vluchten van de luchthaven Schiphol naar de regionale luchthaven Lelystad te kunnen verplaatsen op basis van verkeersverdelingsregels en zo Schiphol te ontlasten. Deze afspraken en maatregelen hebben nog steeds geen vorm gekregen en de vluchten zijn nog niet uitgeplaatst naar de regionale luchthaven Lelystad, omdat bij het uitplaatsen van vliegtuigen rekening moet worden gehouden met de afspraken over geluidsbelasting, mededinging, discriminatieverbod en het gelijkheidsbeginsel.

Het doel van dit onderzoek is om KLM van adviezen te voorzien, door Europese wet- en regelgeving en beleidsdocumenten in kaart te brengen en te beoordelen op bruikbaarheid die het Nederlandse Selectiviteitsbeleid kunnen faciliteren, zodat KLM haar visie op de noodzakelijke verkeersverdeling kan voorleggen aan de belanghebbende partijen en aanbevelingen aan het Ministerie kan doen, waardoor het Selectiviteitsbeleid zo spoedig mogelijk geïmplementeerd kan worden.

Voor dit onderzoek dient de volgende vraag beantwoord te worden: “*Hoe kunnen de verkeersverdelingsregels in het kader van het Selectiviteitsbeleid, op grond van nationale- en Europese wet- en regelgeving en beleidsdocumenten, het best ontworpen worden voor de luchthaven Schiphol waardoor het beleid het meeste kans van slagen heeft?”*

Dit onderzoek is verricht op basis van nationale- en Europese wet- en regelgeving omtrent de verdeling van het verkeer tussen luchthavens. Daarnaast zijn verschillende documenten van de Europese Commissie en beleidsdocumenten van Europese lidstaten die de verkeersverdelingsregels toepassen, geanalyseerd.

Belangrijkste conclusies:

1. Verkeersverdelingsregels kunnen alleen worden toegepast als er een luchthavensysteem wordt gevormd
2. Verkeersverdelingsregels dienen niet te discrimineren, transparant, objectief en proportioneel te zijn
3. Lelystad Airport moet aangewezen worden als een gecoördineerde luchthaven
4. Instellen van een local rule
5. Use it or loose it rule
6. Secundaire slothandel biedt kansen
7. Succesvol beleid van Europese luchthavensystemen dienen als leidraad

Advies

1. KLM samenbrengen met Schiphol, belanghebbende partijen en het ministerie om samen een luchthavensysteem te ontwikkelen
2. Onafhankelijke toezichthouder inschakelen om de verkeersverdelingsregels na te leven
3. KLM laten pleiten bij het ministerie om er voor te zorgen dat Lelystad Airport wordt aangewezen als een gecoördineerde luchthaven
4. Binnen KLM de huidige-, nog te gebruiken- en overige slots monitoren
5. In gesprek gaan met alle betrokken luchtvaartmaatschappijen om te kijken naar de mogelijkheden voor secundaire slothandel
6. Gebruik maken van succesvolle Europese luchthavensystemen

**Inhoudsopgave**

[Voorwoord 3](#_Toc483898061)

[Management Summary 4](#_Toc483898062)

[1. Inleiding 8](#_Toc483898063)

[1.1 Het probleem 8](#_Toc483898064)

[§1.1.1 Schiphol is vol! 8](#_Toc483898065)

[§1.1.2 Gemaakte afspraken 9](#_Toc483898066)

[§1.1.3 Oorzaken van nog niet van de grond gekomen beleid 11](#_Toc483898067)

[§1.1.4 Verkeersverdelingsregels & Stimuleringsmaatregelen 13](#_Toc483898068)

[1.2 Doelstelling, Centrale vraag & Deelvragen 14](#_Toc483898069)

[§1.2.1. Doelstelling 14](#_Toc483898070)

[§1.2.2. Centrale vraag 14](#_Toc483898071)

[§1.2.3. Deelvragen 14](#_Toc483898072)

[1.3 Toelichting begrippen 16](#_Toc483898073)

[1.4 Verantwoording van het onderzoek 16](#_Toc483898074)

[1.5 Leeswijzer 20](#_Toc483898075)

[2. Informatieve termen luchtvaart Nederland 21](#_Toc483898076)

[3. Wet- en regelgeving omtrent verkeersverdelingsregels en Slotallocatie 24](#_Toc483898077)

[3.1 Verkeersverdelingsregels 24](#_Toc483898078)

[§3.1.1 Luchthavensysteem 24](#_Toc483898079)

[§3.1.2 Wet- en regelgeving verkeersverdelingsregels 24](#_Toc483898080)

[3.2 Slotallocatie 26](#_Toc483898081)

[§3.2.1 Gecoördineerde luchthaven 26](#_Toc483898082)

[§3.2.2 Slotverordening & Besluit slotallocatie 28](#_Toc483898083)

[§3.2.3 Slots overdragen & verhandelen 28](#_Toc483898084)

[§3.2.4 Primaire en secundaire slotallocatie 29](#_Toc483898085)

[§3.2.5 Local rules 30](#_Toc483898086)

[4. Gelijke gevallen, gelijke behandeling? 32](#_Toc483898087)

[5. Toepassing verkeersverdelingsregels op Europese luchthavensystemen 34](#_Toc483898088)

[5.1 Verkeersverdelingsregels op Europese luchthavensystemen 34](#_Toc483898089)

[§5.1.1 Luchthavensysteem Parijs 34](#_Toc483898090)

[§5.1.2 Luchthavensysteem Milaan 37](#_Toc483898091)

[§5.1.3 Luchthavensysteem Londen 40](#_Toc483898092)

[§5.1.4 Luchthavensysteem Kopenhagen 41](#_Toc483898093)

[§5.1.5 Luchthavensystemen Frankfurt & Berlijn 41](#_Toc483898094)

[6. Conclusies en inzichten 43](#_Toc483898095)

[7. Aanbevelingen 45](#_Toc483898096)

[Literatuurlijst 47](#_Toc483898097)

[Bijlagen 51](#_Toc483898098)

[Bijlage I – Begrippen 51](#_Toc483898099)

[Bijlage II – Gelijke gevallen, gelijke behandeling? 54](#_Toc483898100)

[Bijlage III – Traffic Distribution Rules Paris Airport System 55](#_Toc483898101)

[Bijlage IV – Traffic Distribution Rules Milan Airport System 57](#_Toc483898102)

[Bijlage V – Traffic Distribution Rules London Airport System 65](#_Toc483898103)

[Bijlage VI – Verkeersverdelingsregels op Europese Luchthavensystemen 67](#_Toc483898104)

# **1. Inleiding**

Dit hoofdstuk is een inleidend hoofdstuk welke onder 1.1 het probleem beschrijft. Vervolgens wordt in 1.2 de doelstelling, de centrale vraag en deelvragen besproken. In 1.3 vindt u de begrippenlijst, waar begrippen verder worden toegelicht. Onder 1.4 wordt beschreven welke methoden zijn gebruikt om de vragen van het onderzoek te kunnen beantwoorden. Tot slot vindt u onder 1.5 de leeswijzer.

## **1.1 Het probleem**

### **§1.1.1 Schiphol is vol!**

Door de snelle groei van het aantal vliegtuigbewegingen (vtb’s) in de afgelopen jaren loopt de luchthaven Schiphol vol. Het aantal vtb’s op Schiphol kwam in 2016 op 479.000. Indien het aantal vtb’s zo hard blijft groeien, zal het maximaal aantal vtb’s van 500.000 dat met de omgeving is afgesproken al in 2017 in zicht komen. Het gevolg hiervan is dat er geen capaciteit meer beschikbaar is om meer vliegtuigen te kunnen laten opstijgen en landen. Hierdoor kan Schiphol, KLM en de overige luchtvaartmaatschappijen niet meer groeien.

Voor KLM is het groeien van groot belang, om hierdoor de mainportfunctie[[1]](#footnote-1), de sterke hub-functie[[2]](#footnote-2), de sterke concurrentiepositie, de economie en de winstgroei van het eigen bedrijf te versterken, te behouden en te bevorderen.

Door het hub-netwerk is Nederland rechtstreeks aangesloten op alle bestaande en nieuwe economische centra in de wereld.[[3]](#footnote-3) Een sterk en groeiend hub-netwerk is belangrijk om deze rechtstreekse aansluitingen te kunnen blijven verbinden. Het netwerk met rechtstreekse en hoog frequent bediende bestemmingen vormt de infrastructuur van de Nederlandse economie. De economische kracht van een sterke hub is goed voor de concurrentiepositie van Nederland en de werkgelegenheid.

Voor KLM is het van belang om voortdurend naar kansen te zoeken om haar bestemmingenportfolio te ontwikkelen en uit te breiden. Nieuwe bestemmingen versterken de hubpositie en vergroten daarmee de aantrekkelijkheid van Schiphol voor passagiers, multinationals en vrachtvervoerders.[[4]](#footnote-4)

De hub Schiphol is de thuishaven van KLM en KLM is daarom een gebonden gebruiker van Schiphol (net als Lufthansa dat bijvoorbeeld van Frankfurt Airport is). KLM kan om die reden nergens anders groeien dan alleen op Schiphol. Stilstand van groei in de luchtvaartsector leidt tot verlies van marktaandeel en daarmee verlies voor het netwerk, de economie en de werkgelegenheid. De wereldwijde concurrentie neemt namelijk alleen maar toe.

### **§1.1.2 Gemaakte afspraken**

*Aldersakkoord 2008*

Vliegtuigen veroorzaken geluidsoverlast voor de directe omgeving van Schiphol. Voorheen werd deze overlast voor omwonenden gemeten door zogenoemde handhavingspunten. Deze handhavingspunten waren als het ware ‘emmers’ die het geluid opnamen. Wanneer deze emmers volliepen en omwonenden van dat handhavingspunt dus overlast ondervonden, werd dit gemeld en diende over andere routes gevlogen te worden.

De Alderstafel[[5]](#footnote-5) kwam tot de conclusie dat dit systeem niet werkte. Als gevolg hiervan kwam de Alderstafel in 2008 tot een advies, het Aldersakkoord 2008, aan de ministers van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) om de luchthaven Schiphol selectief te ontwikkelen rekening houdend met de omgeving. Naar aanleiding van het akkoord om Schiphol selectief te laten groeien verlangden vertegenwoordigers van de omwonenden een specifiek maximaal aantal vtb’s per jaar tot en met 2020. Dit maximaal aantal vtb’s werd gesteld op 510.000.

Het kabinet omarmde het advies van de Alderstafel en “onderschreef dat de elementen uit het advies één ondeelbaar geheel vormen”[[6]](#footnote-6). Dit was de aanleiding waardoor het kabinet koos voor een verdere versterking van de mainport Schiphol en een duurzame ontwikkeling van de omgeving tot en met 2020 binnen de bestaande milieugrenzen.

Volgens het advies zou het kabinet de volgende afspraken uitwerken en implementeren:

* “maximaal 510.000 vtb’s op Schiphol tot en met 2020, waarvan maximaal 32.000 vtb’s in de nacht en de vroege ochtend (periode tussen 23:00 en 07:00 uur).
* Creëren van de mogelijkheid om 70.000 vtb’s op luchthavens van nationale betekenis (in eerste instantie Eindhoven en Lelystad) te accomoderen. De daadwerkelijke invulling zal afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen en van de mate waarin het niet-mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt om zich te verplaatsen.
* Invoering, na eerst twee jaar te experimenteren, van een nieuw Normen- en Handhavingsstelsel (gebaseerd op geluidspreferentieel vliegen).
* Uitvoering van de taken gericht op hinderbeperking en verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze taken zijn vastgelegd in convenanten.”[[7]](#footnote-7) Het convenant ‘Behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol’ is voor dit onderzoek het meest relevant.

De uitvoering en voortgang van het Aldersadvies wordt eens in de vier jaren gemonitord en geëvalueerd door de partijen aan de Alderstafel.

*Convenant Behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol*

Als onderdeel van het Aldersakoord zijn in het Convenant[[8]](#footnote-8) afspraken gemaakt, tussen de luchthaven Schiphol, het ministerie van VenW en het ministerie van VROM, over de selectieve ontwikkeling van de mainport Schiphol. Hierin is de vraag naar capaciteit op Schiphol in 2020 ingeschat op 580.000 vtb’s, gebaseerd op de groeiontwikkelingen tot aan die periode. In het convenant was overeengekomen dat Schiphol tot en met 2020 mag groeien tot 510.000 vtb’s per jaar. De ruimte voor de overige 70.000 vtb’s moet worden gezocht op de regionale luchthavens Lelystad en Eindhoven. De twee belangrijkste punten uit het convenant zijn:

1. “Het scheppen van regionale luchthaven-capaciteit ten behoeve van het niet-mainportgebonden verkeer met een omvang van totaal 70.000 vtb’s.
2. Het stimuleringsbeleid ter benutting van de schaarse capaciteit op Schiphol door verkeer dat bijdraagt aan de mainportontwikkeling. Schiphol is verplicht binnen de wettelijke kaders luchtverkeer toe te laten op de luchthaven. Binnen die kaders zal de luchthaven maatregelen treffen die ertoe leiden dat het voor het niet-mainportgebonden verkeer aantrekkelijk wordt gebruik te maken van de uitbreiding van de regionale luchthaven-capaciteit en voor het mainport gebonden verkeer op Schiphol.”[[9]](#footnote-9)

*Selectiviteitsbeleid*

Om de netwerkkwaliteit verder te ontwikkelen, wil het kabinet de luchtvaart de mogelijkheid bieden zich selectief te laten groeien. Selectief houdt in dat de vraag naar luchtvaartverbindingen en het aanbod van luchthavencapaciteit goed op elkaar worden afgestemd en dat op alle luchthavens duurzame luchtvaart wordt gestimuleerd. Dit is de kern van het Selectiviteitsbeleid. “Het Selectiviteitsbeleid omvat maatregelen gericht op het kwalitatief hoogwaardig invullen van de resterende capaciteit op Schiphol en maatregelen die overlast zoveel mogelijk beperken, dus op de balans tussen groei en hinderbeperking.”[[10]](#footnote-10) Deze maatregelen zijn:

1. Het scheppen van regionale luchthavencapaciteit niet-mainportgebonden verkeer.
   * Hieronder wordt verstaan de 70.000 vtb’s die niet bijdragen aan de mainport uit te plaatsen naar de regionale luchthavens Lelystad en Eindhoven.
2. Stimuleringsbeleid Lelystad en Eindhoven:
   * Maatregelen om regionale luchthavens aantrekkelijk te maken voor niet-mainportgebonden verkeer. Tarifering, infrastructuur/facaliteitenontwikkeling, marketing & acquisitie, cross-subsidie via havengelden
3. Het eventueel instellen van een formele overheidsmaatregel: verkeersverdelingsregels.
   * “Met behulp van verkeersverdelingsregels op basis van EU Verordening 1008/2008 kunnen met verkeers- en vervoerscriteria bepaalde categorieën verkeer uitgesloten worden van Schiphol, mits non-discriminatoir, transparant en proportioneel”.[[11]](#footnote-11)

*510.000 vtb’s naar 500.000*

Door de mogelijkheid om Schiphol verder te ontwikkelen, maar tegelijkertijd de overlast van omwonenden te beperken, heeft het kabinet in 2015 een nieuw stelsel van normen en handhaving vastgelegd. Het nieuw Normen- en Handhavingstelsel[[12]](#footnote-12) gaat over geluidpreferent baangebruik, waardoor er zo min mogelijk hinder veroorzaakt wordt voor de omgeving. In dit nieuwe stelsel beslist de luchtverkeersleiding aan de hand van een aantal criteria, waaronder weersomstandigheden, welke banen de vliegtuigen moeten gebruiken. In 2015 zijn er afspraken gemaakt tussen de Alderstafel en andere partijen waarin de afgesproken capaciteit van 510.000 vtb’s per jaar tot en met 2020 terug wordt gebracht tot 500.000 vtb’s per jaar in verband met versoepeling van de vierde baan.

### **§1.1.3 Oorzaken van nog niet van de grond gekomen beleid**

Argumenten zoals complexiteit mededinging, het verbod van discriminatie, het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel worden aangegeven als oorzaken van het niet van de grond komen van het Selectiviteitsbeleid.

Schiphol is een ‘open luchthaven’. Iedere luchtvaartmaatschappij mag er in principe komen, mits er voldoende capaciteit is. Echter moet met de uitplaatsing van 70.000 vtb’s naar de regionale luchthavens rekening worden gehouden met het verbod van discriminatie van flag (land van afkomst) en carrier (vliegtuigmaatschappij). Schiphol mag bijvoorbeeld niet willekeurig tegen de ene luchtvaartmaatschappij zeggen: “jij moet naar Lelystad” en tegen de andere luchtvaartmaatschappij: “jij mag blijven”. In deze afweging moet het zogenoemde gelijkheidsbeginsel in acht worden genomen, wat blijkt uit Verordening (EEG) 95/93: ‘gelijke gevallen (luchtvaartmaatschappijen), gelijke behandeling’. Dit zodat er geen sprake is van oneerlijke concurrentie door de sterke concurrentiepositie van KLM en er geen sprake is van een bevoorrechte positie voor KLM na het uitplaatsen van vluchten naar regionale luchthavens.

*“Er is de afgelopen jaren niet selectief gekeken naar wie Schiphol gebruiken en wat zij bijdragen aan het netwerk. Lowcostmaatschappijen krijgen de kans bestemmingen toe te voegen die al door twee, drie anderen worden bediend. Dat versterkt het netwerk van Schiphol niet, terwijl dat wel het uitgangspunt van het beleid is.”*[[13]](#footnote-13)

De laatste tijd blijkt namelijk dat de groei met name heeft plaatsgevonden bij Leisure- en chartervluchten (niet-mainport gebonden verkeer)[[14]](#footnote-14), zie onderstaande afbeelding. De capaciteit die wordt gebruikt door het niet-mainport gebondenverkeer zouden KLM, partners en concurrenten goed kunnen gebruiken om nieuwe economische centra te verbinden met de hub Schiphol en daarmee het netwerk en positie van Schiphol te versterken. Door het gebruiken van deze capaciteit voor mainport gebondenverkeer zou de overige ruimte ‘kwalitatief hoogwaardig’ ingevuld worden.

### **§1.1.4 Verkeersverdelingsregels & Stimuleringsmaatregelen**

Er bestaat een Europese Verordening (EG 1008/2008) die het mogelijk maakt om een formele overheidsregel in te stellen, de zogenoemde verkeerverdelingsregels. Bepaalde categorieën verkeer kunnen dan uitgesloten worden van Schiphol, mits non-discriminatoir, transparant en proportioneel. Echter zijn deze regels nog niet van toepassing in Nederland. Met de verkeersverdelingsregels dient rekening gehouden te worden met het evenredigheidsbeginsel. Dit houdt in dat de maatregelen niet verder mogen gaan dan nodig is om het doel te bereiken. Daarnaast was het Stimuleringsbeleid in ontwikkeling met stimuleringsmaatregelen die regionale luchthavens aantrekkelijk moesten maken voor niet-mainport gebondenverkeer. Deze maatregelen zijn in de laatste tien jaar niet van de grond gekomen.

Tot op heden heeft het Selectiviteitsbeleid conform het Aldersakkoord 2008 nog steeds geen vorm gekregen en zijn de 70.000 vluchten nog niet uitgeplaatst naar regionale luchthavens. Nu de grens van het maximaal aantal vtb’s op Schiphol eerder wordt bereikt is het belangrijk dat er effectieve instrumenten zijn die het mogelijk maken om verkeer te verplaatsen naar de luchthaven Lelystad. Hierdoor is het van belang om te onderzoeken hoe verkeersverdelingsregels in het kader van het Selectiviteitsbeleid het best ontworpen kunnen worden voor de luchthaven Schiphol.

## **1.2 Doelstelling, Centrale vraag & Deelvragen**

### **§1.2.1. Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is om *KLM van adviezen te voorzien, door Europese wet- en regelgeving en beleidsdocumenten in kaart te brengen en te beoordelen op bruikbaarheid die het Nederlandse Selectiviteitsbeleid conform het Aldersakkoord kunnen faciliteren,* zodat *KLM haar visie op de noodzakelijke verkeersverdeling kan voorleggen binnen de Alderstafel en aanbevelingen aan het Ministerie kan doen,* waardoor *het Selectiviteitsbeleid zo spoedig mogelijk geïmplementeerd kan worden,* rekening houdend met de geluidsbelasting, mededinging, discriminatieverbod en het gelijkheidsbeginsel.

Naar aanleiding van vele onderzoeken omtrent het Selectiviteitsbeleid, met name de stimuleringsmogelijkheden die uiteindelijk geen effect hebben gehad, is voor dit onderzoek gekozen om te focussen op de mogelijkheden om verkeersverdelingsregels toe te kunnen passen in Nederland.

### **§1.2.2. Centrale vraag**

De **centrale vraag** luidt als volgt:

|  |
| --- |
| “*Hoe kunnen de verkeersverdelingsregels in het kader van het Selectiviteitsbeleid, op grond van nationale- en Europese wet- en regelgeving en beleidsdocumenten, het best ontworpen worden voor de luchthaven Schiphol waardoor het beleid het meeste kans van slagen heeft?”* |

### **§1.2.3. Deelvragen**

De deelvragen zijn opgedeeld in theoretische- en praktijkgerichte deelvragen die hieronder worden toegelicht.

*Theoretische deelvragen*

1. Welke nationale- en Europese eisen worden wettelijk gesteld voor het toepassen van Verkeersverdelingregels, die het mogelijk maken om deze regels ook op de luchthaven Schiphol toe te passen?
2. Wat is de wettelijke basis voor slotverdeling op Nederlandse luchthavens?

*Praktijkgerichte deelvragen*

**1a.** In hoeverre zijn de luchtvaartmaatschappijen (welke onderverdeeld zijn in verschillende ‘segmenten’) die gebruikmaken van Schiphol, op grond van jurisprudentie-onderzoek, gelijke gevallen?

**1b.** Wordt er bij uitplaatsing van deze luchtvaartmaatschappijen in strijd gehandeld met het Gelijkheidsbeginsel, voortvloeiend uit Verordening (EEG) 95/93?

**2.** Wat zijn, op grond van wetsanalyse, jurisprudentie- en benchmark-onderzoek, de mogelijkheden op Europese luchthavensystemen om verkeersverdelingsregels toe te passen, rekening houdend met het discriminatieverbod en het evenredigheidsbeginsel?

## **1.3 Toelichting begrippen**

|  |  |
| --- | --- |
| **Begrip** | **Uitleg** |
| Schaarse capaciteit | “schaarse capaciteit” zoals genoemd in §1.1.2 Gemaakte afspraken: Convenant Behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol: Onder “schaarse capaciteit” moet worden verstaan: 3 categorieën, namelijk:   * Milieuschaarste: welke aan de ene kant gaat over de geluidsbelasting en aan de andere kant het hindergevoel, denk hier bijvoorbeeld aan omwonenden * Grondschaarste: onvoldoende plek voor vliegtuigen, onvoldoende aantal gates, onvoldoende bagagebanden etc. * Luchtschaarste: slotprincipe |
| Duurzame | “duurzame” zoals genoemd in §1.1.2 Gemaakte afspraken: Aldersakkoord 2008: Onder “duurzame” moet worden verstaan: KLM is samen met partners in de keten actief op het gebied van geluid, afval, energie, maar de focus ligt vooral op datgene wat het meest de milieuafdruk bepaalt: het terugdringen van onze CO2 uitstoot.[[15]](#footnote-15) |
| Europese luchthavensystemen | “Europese luchthavensystemen” zoals genoemd in de praktijkgerichte deelvragen: Onder “Europese luchthavensystemen” moet worden verstaan de luchthavensystemen in: Duitsland, Frankrijk, Italië, Verenigd Koninkrijk en Denemarken, omdat deze landen gebruikmaken van Luchthavensystemen en daarom bepaalde categorieën verkeer mogen uitplaatsen naar andere luchthavens. |

## **1.4 Verantwoording van het onderzoek**

In dit deel wordt per deelvraag beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd. Daarnaast wordt aangegeven of het een theoretische- of praktijkgerichte deelvraag betreft en wat voor onderzoeksmethode gebruikt is om de deelvragen te beantwoorden.

**Theoretische deelvragen**

* *Deelvraag 1*

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is de wet- en regelgeving met betrekking tot het toepassen van verkeersverdelingsregels op luchthavens geanalyseerd. De regelgeving omtrent de verkeersverdelingsregels is op Europees niveau geregeld, namelijk in Verordening EU 1008/2008 (Herziening van Verordening (EEG) 2408/92). Deze Verordeningen zijn geanalyseerd en hiervan is een duidelijk overzicht van gemaakt. Onder andere de eisen, voorwaarden, rechten en plichten met betrekking tot het toepassen van verkeersverdelingsregels wordt beschreven in de beantwoording van deze deelvraag.

* *Deelvraag 2*

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden moet er kennis zijn van de wet- en regelgeving op het gebied van luchthavenslots, op zowel nationaal- als internationaal niveau. Dit is bereikt door wet- en regelgeving omtrent de slotverdeling te analyseren. De regelgeving omtrent de slotverdeling is voor Nederland beschreven in het Besluit slotallocatie van 24 november 1997. Op 15 september 2005 is bij besluit het Besluit slotallocatie gewijzigd in verband met het tegengaan van slotmisbruik. Het Besluit slotallocatie is gebaseerd op de Verordening (EEG) 95/93 (gewijzigd door Verordening (EG) 793/2004). Al deze Verordeningen en Besluiten zijn gelezen, geanlyseerd en hiervan is een duidelijk overzicht gemaakt. Verder is ook geanalyseerd hoe de ‘secundaire slotmarkt’ in het Verenigd Koninkrijk is vormgegeven en hoe dit eventueel vorm kan krijgen in Nederland.

**Praktijkgerichte deelvragen**

* *Deelvraag 1a*

Voor beantwoording van deelvraag 1a is er een jurisprudentie-onderzoek gedaan. Besluiten, beschikkingen en mededelingen van de Europese Commissie zijn hiervoor geanalyseerd, vergeleken en daarvan is een duidelijk overzicht van gemaakt. In de volgende documenten wordt toegelicht wanneer luchtvaartmaatschappijen gelijk behandeld moeten worden:

* Beschikking van de Commissie van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi
* Mededeling van de Commissie inzake communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven
* Besluit (EU) 2015/1227 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende de steunmaatregel SA.22614 (C 53/07) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de chambre de commerce et d’industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia
* Besluit (EU) 2016/633 van de COMMISSIE van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de chambre de commerce et d’industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited
* *Deelvraag 1b*

Om deelvraag 1b te kunnen beantwoorden zijn de resultaten van vraag 1a gebruikt. Vraag 1b is namelijk een vervolgvraag op vraag 1a.

* *Deelvraag 2*

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden moet inzicht en kennis zijn van de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot de verkeersverdelingsregels op Europese luchthavensystemen. Tevens moet er inzicht en kennis zijn in beleidsdocumenten die verschillende lidstaten/luchthavensystemen hanteren. Tot slot moet er inzicht en kennis zijn in de rechtspraak omtrent de verdeling van verkeer tussen luchthavens. Dit is bereikt op grond van wetsanalyse, jurisprudentie- en benchmark-onderzoek. Europese luchthavensystemen die gebruikmaken van verkeersverdelingsregels zijn geanalyseerd, vergeleken en daarvan is een duidelijk overzicht gemaakt. Op dit moment zijn er luchthavensystemen in Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken. Het hebben van een luchthavensysteem is een vereiste om verkeersverdelingsregels toe te kunnen passen. Dit wordt later in het rapport verder toegelicht. De luchthavensystemen van Duitsland en Denemarken hebben (nog) geen nationale regelingen omtrent de verdeling van het luchtverkeer, maar zijn wel meegenomen tijdens dit onderzoek. De volgende documenten zijn hiervoor geanalyseerd:

* **Luchthavensysteem Milaan**
* Traffic Distribution Rules in the Milan Airport System
* Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/2019 van de Commissie van de gewijzigde regels voor de verdeling van het luchtverkeer tussen de luchthavens Milaan Malpensa, Milaan Linate en Orio al Serio (Bergamo)
* Beschikking van de Commissie betreffende een procedure inzake de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2408/92 (Zaak nr. TREN/AMA/12/00 – Italiaanse verkeersverdelingsregels voor het luchthavensysteem van Milaan)
* Beschikking van de Commissie van 16 september 1998 inzake een procedure aangaande de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak VII/AMA/11/98 Italiaanse verkeersverdelingsregels voor het luchthavensysteem van Milaan)
* **Luchthavensysteem Londen**
* Traffic Distribution Rules 1991 for airports serving the London area
* Operation of the UK Traffic Distribution Rules in relation to all-cargo services at London Heathrow Airport – Consultation paper by BAA Heathrow
* **Luchthavensysteem Parijs**
* Order of May 31, 2016 on the air traffic distribution between the airports of Paris – Le Bourget, Paris – Orly and Paris – Charles De Gaulle
* Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/707 van de Commissie van gewijzigde verkeersverdelingsregels voor de Parijse luchthavens Charles de Gaulle, Paris Orly en Paris Le Bourget
* Beschikking van de Commissie inzake een procedure op grond van Verordening (EEG) nr. 2408/92 (Zaak VII/AMA/9/94 – Franse regels voor de verdeling van het luchtverkeer voor het luchthavensysteem van Parijs)
* Beschikking van de Commissie (94/290/EG) (Zaak VII/AMA/II/93 – TAT - Parijs (Orly-Londen)

## **1.5 Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 is een inleidend hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt onder andere het probleem van het onderzoek, de doelstelling, de centrale vraag en deelvragen en de methoden van het onderzoek beschreven.

U vindt het informatief kader in hoofdstuk 2. Hier worden begrippen beschreven die verdere uitleg behoeven en niet horen in de begrippenlijst en het juridisch kader.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de wet- en regelgeving omtrent verkeersverdelingsregels en slotallocatie uiteengezet. Hier worden de nationale- en Europese eisen die wettelijk gesteld worden voor het toepassen van verkeersverdelingsregels op de luchthaven Schiphol beschreven. Daarnaast wordt de wet- en regelgeving omtrent slotverdeling op Nederlandse luchthavens toegelicht en worden de mogelijkheden met betrekking tot de secundaire slothandel beschreven.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten uiteengezet omtrent de vraag of luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven Schiphol, gelijke gevallen zijn en of deze luchtvaartmaatschappijen gelijk behandeld dienen te worden. De resultaten van de deelvragen omtrent de gelijke behandeling vloeien voort uit uitspraken van de Europese Commissie.

Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de resultaten beschreven hoe Europese luchthavensystemen de verkeersverdelingsregels toepassen binnen hun luchthavensysteem.

De conclusies en inzichten vindt u in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conlcusies uit het onderzoek beschreven. Tevens wordt in dit hoofdstuk de centrale vraag beantwoord.

Tot slot worden in hoofdstuk 7 de aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek toegelicht.

# **2. Informatieve termen luchtvaart Nederland**

In dit hoofdstuk worden onderdelen besproken die de nodige uitleg behoeven en welke niet horen in de begrippenlijst of het juridisch kader.

*Alderstafel*

De Alderstafel is een overlegtafel over de ontwikkeling van de luchtvaart in zijn omgeving en is in 2006 opgericht om het kabinet te adviseren over de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol in samenhang met de luchthavens Eindhoven en Lelystad.[[16]](#footnote-16) Deze tafel bestond uit het Rijk (vertegenwoordigers van de ministeries V&W en VROM); de luchtvaartpartijen (Schiphol Group, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en KLM); een aantal regionale en lokale overheden (de provincie Noord-Holland, de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen, Uitgeest en Amsterdam), verenigd in de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS); vertegenwoordigers van omwonenden van Schiphol via de CROS (Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol) en via de VGP (Vereniging Gezamenlijke Platforms).

Naast de overlegtafel over de middellange termijnontwikkeling voor Schiphol, zijn er in 2009 twee regionale Alderstafels opgestart in Eindhoven en Lelystad en is met de regionale belanghebbenden gesproken onder welke condities de luchthaven Eindhoven en Lelystad zouden kunnen bijdragen aan de opvang van de groeiende vervoersvraag op Schiphol.

In 2015 is de Alderstafel samen met de CROS opgegaan in de Omgevingsraad Schiphol (ORS).

Omgevingsraad Schiphol

De luchthaven Schiphol is een belangrijke economische activiteit voor de internationale concurrentiepositie van Nederland met een relatief grote invloed op de omgeving. Het balanceren tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, het vergroten van de kwaliteit van de omgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven is een proces waar veel partijen en bijbehorende belangen bij betrokken zijn. De Omgevingsraad Schiphol[[17]](#footnote-17) is de plek waar alle partijen en vraagstukken bij elkaar komen om over de strategische kaders van de ontwikkeling van Schiphol en de omgeving te onderhandelen, informeren, adviseren en consulteren. Betrokken partijen zijn overheden, bewoners, de luchtvaartsector en brancheorganisaties.

*Communautaire luchtvaartmaatschappij*

“Dit is een luchtvaartmaatschappij met een geldige, door een bevoegde vergunningverlenende autoriteit afgegeven exploitatievergunning.”[[18]](#footnote-18)

*Geregelde en niet-geregelde luchtdiensten*

Geregelde luchtdiensten zijn vluchten die voor het publiek toegankelijk zijn en bestemd zijn voor het vervoer van passagiers, post en/of vracht, afzonderlijk of gecombineerd en tegen vergoeding. Deze vluchten worden als een reeks uitgevoerd volgens een gepubliceerde dienstregeling of met een regelmatige frequentie dat zij duidelijk een systematische reeks vluchten vormen.

Niet-geregelde luchtdiensten zijn commerciële luchtdiensten die niet toegankelijk zijn voor het publiek, met inbegrip van chartervluchten en taxivluchten.

*Homecarrier*

De homecarrier is de luchtvaartmaatschappij van het thuisland, dus KLM van Nederland en is verantwoordelijk voor 66% van het totale verkeer op Schiphol[[19]](#footnote-19).

*Hub*

Schiphol is de hub en thuishaven van KLM. Een hub is een luchthaven die het vooral moet hebben van transferverkeer. Het grootste gedeelte[[20]](#footnote-20) van alle KLM passagiers stappen op Schiphol over naar hun eindbestemming. Onder een hub moet in het kader van dit onderzoek worden verstaan: een knooppunt die verbindingen creëert en directe connectiviteit (hub-connectiviteit) biedt. De hub is te zien als een wiel, de centrale as/kern is de hub Schiphol en de spaken zijn de verbindingen van en naar de hub Schiphol. Het verbindt A met C via B, de hub. De mate van het aantal bestemmingen en het aantal verbindingen per dag (frequentie) die gelegd kunnen worden naar die bestemmingen, maakt zo’n hub aantrekkelijk voor passagiers en is essentieel voor een hub. Dankzij de hub-functie van de luchthaven is het netwerk zo groot. “Door de transferpassagiers kan KLM directe verbindingen onderhouden die anders economisch niet rendabel zou zijn.”[[21]](#footnote-21) KLM haalt namelijk de kosten van een vlucht er niet uit indien een vliegtuig maar voor de helft gevuld is.

*Intra-communautair*

Vluchten tussen de lidstaten van de Europese Unie onderling.

*Mainport*

Onder mainport in het kader van dit onderzoek wordt verstaan: een samenspel van elkaar versterkende bedrijven en activiteiten die de luchthaven en de wijde regio (de Randstad) maken tot een internationaal knooppunt van mensen, goederen, geld, informatie, cultuur en diensten. Het internationaal knooppunt van Schiphol bestaat dankzij het intercontinentale en Europese bestemmingennetwerk van KLM en haar Skyteam-partners.

*Mainport gebonden- en niet mainport gebondenverkeer*

Op basis van de afspraken in het Aldersakkoord wordt er bij toenemende schaarste op Schiphol en daarop volgend selectief gebruik van de luchthaven de volgende prioriteitstelling als leidraad gehanteerd. Op de luchthaven Schiphol wordt gebruikgemaakt van 5 ‘segmenten’. Segmenten 1 tot en met 4 omvangen mainport gebondenverkeer en segment 5 heeft betrekking op leisure bestemmingen.[[22]](#footnote-22) In geval van schaarste past segment 5 als eerste niet bij een selectief gebruik van Schiphol, omdat deze volgens het Aldersakkoord niet zou bijdragen aan het versterken van de mainport functie, terwijl segmenten 1 tot en met 4 dat wel doen.

# **3. Wet- en regelgeving omtrent verkeersverdelingsregels en Slotallocatie**

In dit hoofdstuk worden de theoretische deelvragen van het onderzoek beantwoord. Onder 3.1 wordt de wet- en regelgeving met betrekking tot het toepassen van verkeersverdelingsregels toegelicht. Vervolgens wordt de wet- en regelgeving omtrent de slotallocatie besproken in 3.2.

## **3.1 Verkeersverdelingsregels**

### **§3.1.1 Luchthavensysteem**

Het toepassen van verkeersverdelingsregels is een formele overheidsmaatregel en hiermee kunnen met verkeers- en vervoerscriteria bepaalde categorieën verkeer uitgesloten worden van Schiphol. Deze regels dienen non-discriminatoir, transparant en proportioneel te zijn.[[23]](#footnote-23) Een lidstaat mag bij het uitplaatsen van vluchten namelijk niet discrimineren op land van afkomst en vliegtuigmaatschappij. Daarnaast dienen de verkeersverdelingsregels openbaar te zijn, waardoor de Europese Commissie bijvoorbeeld kan controleren of een lidstaat de regels juist toepast. Tot slot mogen de verkeersverdelingsregels niet verder gaan dan nodig is om het doel te bereiken. [[24]](#footnote-24)

Een lidstaat die de verkeersverdelingsregels wil toepassen, dient te beschikken over een zogenoemd ‘luchthavensysteem’. Verordening (EEG) 2408/92 definieert een ‘luchthavensysteem’ als twee of meer luchthavens die samen de luchtverbindingen van dezelfde stad of agglomeratie verzorgen. ‘Agglomeratie’ dient in deze situatie te worden gezien als een stad die onderdeel is van een grotere stad. In dit geval is dat de luchthaven Lelystad die behoort tot Amsterdam en de Randstad. Lelystad Airport voldoet aan deze criteria om samen met de luchthaven Schiphol als één luchthavensysteem te functioneren.

### **§3.1.2 Wet- en regelgeving verkeersverdelingsregels**

**Verordening 2408/92**

Art. 8 Verordening (EEG) 2408/92 biedt de mogelijkheid voor een lidstaat om het verkeer tussen de luchthavens van een luchthavensysteem te verdelen. Dit is alleen toegestaan indien het aan een aantal voorwaarden voldoet, waaronder dat er geen sprake mag zijn van discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij.

Op grond van bovengenoemd artikel onderzoekt de Europese Commissie op verzoek van de lidstaat of op eigen initiatief hoe de verdeling van het verkeer tussen de luchthavens van een luchthavensysteem wordt toegepast. Binnen één maand wordt besloten of de lidstaat de verdeling mag blijven toepassen.

Wanneer Nederland besluit om van de luchthaven Schiphol en Lelystad Airport een nieuw luchthavensysteem te maken, moet Nederland dit kenbaar bij maken bij de andere lidstaten en de Europese Commissie. Daarna controleert de Commissie of de luchthaven Schiphol en Lelystad Airport samen de luchtverbindingen verzorgt van dezelfde stad of agglomeratie en publiceert het daarna in het Publicatieblad van de Europese Unie. Dit staat beschreven in art. 8 lid 5 van de Verordening. In het Publicatieblad staat alle nieuwe Europese wetgeving en officiële mededelingen en bekendmakingen.

**Verordening 1008/2008**

Verordening (EG) 1008/2008 van September 2008 (hierna de Verordening) is een herziening van onder andere Verordening 2408/92 die gewijzigd diende te worden. De regels omtrent de verdeling van het verkeer tussen luchthavens hebben vorm gekregen in artikel 19 van de Verordening.

Art. 19 lid 2 en 3 van de Verordening beschrijven dat een lidstaat het verkeer tussen luchthavens mag verdelen nadat het de Europese Commissie in kennis heeft gesteld dat zij een verkeersverdelingsregel wil toepassen en nadat er overleg is geweest met belanghebbende partijen. Onder belanghebbende partijen kunnen worden verstaan de betrokken luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Dit zijn dus de luchthavens Schiphol en Lelystad en de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van Schiphol. Echter mag de verdeling van het luchtverkeer zoals eerder al beschreven alleen worden gedaan zonder discriminatie tussen bestemmingen of discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij. Het besluit tot verkeersverdeling moet in overeenstemming zijn met het evenredigheids- en transparantiebeginsel en dient op objectieve criteria gebaseerd te zijn.

Daarnaast heeft art. 19 lid 2 van de Verordening de volgende voorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet worden:

* De luchthavens bedienen dezelfde stad of agglomeratie
* De luchthavens worden bediend door adequate vervoersinfrastructuur die, voor zover mogelijk, een directe verbinding verschaft waardoor de luchthaven binnen negentig minuten (van luchthaven naar luchthaven) kan worden bereikt, ook indien daarvoor de grens moet worden overschreden. Het luchthavensysteem van Kopenhagen kan hier als voorbeeld worden gebruikt. De luchthaven van Malmö (Zweden) ligt dicht bij het luchthavensysteem van Kopenhagen (Denemarken) en zou wettelijk gezien als één luchthavensysteem mogen functioneren.
* De luchthavens zijn via frequent, betrouwbaar en efficiënt openbaar vervoer verbonden met elkaar en met de stad of agglomeratie die ze bedienen
* De luchthavens bieden de luchtvaartmaatschappijen de nodige diensten en doen niet onnodig afbreuk aan hun commerciële kansen

De bovengenoemde eerste twee voorwaarden zijn de redenen waarom Eindhoven Airport tot nu toe is uitgesloten om bepaalde vluchten van de luchthaven Schiphol naar Eindhoven Airport te verplaatsen.

Binnen zes maanden nadat de Commissie in kennis is gesteld, beslist de Commissie of de lidstaat de verdeling van het luchtverkeer mag bljiven toepassen en publiceert zij het besluit, die op grond van art. 19 van de Verordening wordt genomen, in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Art. 27 van de Verordening bepaalt dat Verordening 2408/92 wordt ingetrokken, maar om een duidelijk beeld te schetsen is het van belang om die Verordening kort toe te lichten.

## **3.2 Slotallocatie**

### **§3.2.1 Gecoördineerde luchthaven**

De luchthaven Schiphol is een gecoördineerde luchthaven. Een luchthaven wordt als gecoördineerd aangewezen indien er een gebrek aan capaciteit is, wanneer er op enig tijdstip meer vliegtuigen willen starten of landen dan de infrastructuur van de luchthaven aankan.

Luchthavens zijn onder te verdelen in drie ‘levels’. Schiphol is een ‘level 3’ luchthaven, wat inhoudt dat de luchthaven gecoördineerd wordt door een onafhankelijke coördinator. In Nederland is dat de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN). Art. 2 sub g Verordening (EEG) 95/93 definieert een level 3 luchthaven als een volledig gecoördineerde luchthaven: een gecoördineerde luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij, om te kunnen landen of opstijgen, gedurende de perioden waarvoor de luchthaven volledig gecoördineerd is, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen ‘slot’. KLM is zoals alle luchtvaartmaatschappijen afhankelijk van de slotcoördinator.

“Op Schiphol is het gebrek aan capaciteit ontstaan door de wettelijke geluidsbegrenzing en niet zozeer door de fysieke capaciteit van de luchthaven”[[25]](#footnote-25) (landingsbanen, terminal capaciteit, aantal gates etc.).

De luchthaven Schiphol is een open luchthaven, iedere luchtvaartmaatschappij mag er in principe komen mits er voldoende capactiteit is. Deze capaciteit wordt uitgedrukt in ‘slots’, die uitgedeeld worden door de slotcoördinator. Een slot is de toestemming van de coördinator om op een bepaalde dag en tijdstip op een gecoördineerde luchthaven te landen of op te stijgen. Een slot kan je ook zien als een ‘dienstregeling’, een recht om te mogen landen en/of starten. Een slot rechtvaardigt het vliegen.

**Worldwide Slot Guidelines**

De verdeling van slots over de vragende luchtvaartmaatschappijen heet slotallocatie. Slotallocatie is een planningproces om vraag van de luchtvaartmaatschappijen en aanbod (capaciteit van een luchthaven) met elkaar in evenwicht te brengen om de beschikbare capaciteit zo optimaal mogelijk te benutten. Het systeem van slotallocatie is gebaseerd op internationale afspraken in IATA-verband (International Air Transport Association). Deze regels zijn neergelegd in de Worldwide Slot Guidelines (WSG).[[26]](#footnote-26)

In de WSG (onder: Definition of a level 3 Airport) wordt het begrip level 3 Airport verder uitgewerkt. Hierin wordt beschreven dat een luchthaven als level 3 Airport wordt aangewezen indien: de vraag naar luchthaveninfrastructuur veel hoger is dan de beschikbare capaciteit van de luchthaven in die periode; uitbreiding van de luchthavencapactiteit binnen een korte periode niet mogelijk is; pogingen voor het oplossen van het probleem door middel van schema aanpassingen hebben gefaald of niet effectief zijn; wat als resultaat heeft dat slotallocatie is vereist waarbij het noodzakelijk is dat alle luchtvaartmaatschappijen en andere vliegtuigexploitanten over een slot beschikken, verdeeld door een coördinator om te mogen landen of vertrekken op de luchthaven in de perioden waarin slottoewijzing van toepassing is op de luchthaven.

Eén van de belangrijkste regels[[27]](#footnote-27) uit de WSG is dat series slots die zijn toegewezen in een zomer- of winterseizoen in het volgende zomer- of winterseizoen door een luchtvaartmaatschappij weer gebruikt mogen worden. Hier geldt wel een voorwaarde dat de slots in het betreffende seizoen voor minimaal 80% zijn gebruikt (“use it or loose it” regel). Deze slots worden dan ‘historische slots’ genoemd. De slots die niet worden gebruikt tijdens een seizoen komen in de ‘slotpool’ en kunnen worden herverdeeld door de slotcoördinator. De slotpool staat beschreven in art. 10 Verordening (EG) 793/2004. Hier komen slots in die nieuw zijn, die ongebruikt zijn en die gedurende of aan het einde van het seizoen door een luchtvaartmaatschappij zijn vrijgegeven of op een andere manier zijn vrijgekomen.

Voor KLM is het van groot belang om minimaal 80% van de slots te gebruiken, zodat zij daar in het jaar daarop weer recht op hebben. Nieuwe luchtvaartmaatschappijen die slots hebben aangevraagd hebben recht op maximaal 50% van deze slots.

### **§3.2.2 Slotverordening & Besluit slotallocatie**

Vroeger werd de slottoewijzing meestal door een werknemer van de homecarrier van de luchthaven gedaan, terwijl de regels beschreven dat de toewijzing op een onafhankelijke, neutrale, niet-discriminerende en transparante wijze[[28]](#footnote-28) moest gebeuren. In 1993 kwam de interne luchtvaart in de Europese Unie totstand en werd er geoordeeld dat de slottoewijzing in de EU voortaan door een onafhankelijke persoon of instelling diende te gebeuren om overal gelijke kansen en mogelijkheden te creëren. Dit is uitgewerkt in de slotverordening (Verordening (EG) 793/2004, wijziging van Verordening (EEG) 95/93).

Aangezien een Europese Verordening rechtstreeks bindend is voor de lidstaten, was Verordening (EEG) 95/93 direct van toepassing op het moment dat Schiphol als gecoördineerde luchthaven werd aangewezen. Bij ministerieel besluit van 24 november 1997 (Besluit Slotallocatie[[29]](#footnote-29)) is de nationale uitwerking van Verordening 95/93 geregeld.

### **§3.2.3 Slots overdragen & verhandelen**

Op grond van art. 8 bis Verordening 793/2004 is er voor de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid om slots over te dragen. Het eerste lid van het artikel beschrijft het volgende: “slots mogen:

1. door een luchtvaartmaatschappij worden overgedragen tussen routes of soorten diensten van dezelfde luchtvaartmaatschappij,
2. worden overgedragen
3. tussen moeder- en dochtermaatschappijen, en tussen dochtermaatschappijen van dezelfde moedermaatschappij,
4. als onderdeel van de verwerving van de zeggenschap over het kapitaal van een luchtvaartmaatschappij,
5. in ieder geval van gehele of gedeeltelijke overname, wanneer de slots rechtstreeks gekoppeld zijn aan de overgenomen luchtvaartmaatschappij
6. tussen luchtvaartmaatschappijen worden uitgewisseld op basis van een slot voor een slot.”

Ter verduidelijking van bovenstaande beschrijft de Verordening niet dat er gehandeld mag worden in slots, maar tevens ook niet dat er niet in gehandeld mag worden. Wel mag er dus onder voorwaarden worden overgedragen tussen bijvoorbeeld Transavia en KLM of Martinair en KLM. Dit kan niet van Lufthansa naar KLM[[30]](#footnote-30) en andersom, omdat zij dus niet aan bovengenoemde voorwaarden voldoen. KLM en Lufthansa mogen wel hun slots onder voorwaarden ruilen op grond van art. 8 bis Verordening 793/2004 lid 1 sub c. Indien Transavia (100% dochter van KLM) besluit om naar Lelystad Airport te verhuizen, komen de slots van Transavia op Schiphol vrij en kunnen die slots dus worden overgedragen aan KLM. Hierdoor wordt gezord dat slots in handen blijft van KLM, besteed kan worden aan mainport gebondenverkeer en de slots optimaal benut worden.

### **§3.2.4 Primaire en secundaire slotallocatie**

De primaire slotallocatie is gebasseerd op de historische rechten en wordt toegewezen door de slotcoördinator. In Nederland wordt dit dus gedaan door de SACN. Heeft een luchtvaartmaatschappij in een bepaald seizoen minimaal 80% van de slots gebruikt, dan heeft deze luchtvaartmaatschappij het eerstvolgende zelfde seizoen weer recht op deze slots. Maximaal 50% van de overgebleven slots in de slotpool zijn voor de nieuwkomers (nieuwe luchtvaartmaatschappijen).

Indien overbelaste luchthavens niet beschikken over een transparante markt voor schaarse slots, heeft dit gevolgen voor de optimale benutting van de schaarse capaciteit. Luchtvaartmaatschappijen die al gevestigd zijn op de overbelaste luchthaven weten dan namelijk niet wat hun slots waard zijn die zij bezitten. In de praktijk houden luchtvaartmaatschappijen vaak de slot, zonder te weten dat de marktwaarde van die slot veel hoger is dan de waarde wanneer de maatschappij de slot houdt en gebruikt.[[31]](#footnote-31) Hierdoor zijn er dus minder slots beschikbaar voor nieuwkomers en maatschappijen die al gevestigd zijn op een luchthaven en de mainport willen versterken door middel van uitbreiding van hun diensten. “Hieruit kan worden afgeleid dat de toepassing van de Verordening nog steeds niet op consequente wijze tot het meest efficiënte gebruik van slots heeft geleid.”[[32]](#footnote-32)

Secundaire slothandel houdt in dat luchtvaartmaatschappijen onderling in slots handelen. Secundaire slothandel vindt op dit moment alleen plaats op de overbelaste luchthavens in het Verenigd Koninkrijk door onder andere gebrek aan transparantie. In het Verenigd Koninkrijk is secundaire slothandel erkend, maar in bijvoorbeeld Spanje is secundaire slothandel niet toegestaan.[[33]](#footnote-33) In Nederland is dit nog niet expliciet toegestaan/erkend, maar ook niet verboden. Slots worden op de secundaire slotmarkt om financiële en andere redenen uitgewisseld. Daarvoor gelden wel een aantal regels[[34]](#footnote-34):

* Alleen luchtvaartmaatschappijen kunnen slots bezitten en handelen
* De slotcoördinator moet de uitvoerbaarheid bevestigen
* Alleen historische slots kunnen verhandeld worden (voor nieuwkomers geldt dat dit pas na twee jaar mag)
* Transacties zijn transparant maar prijs openbaarmaking is niet verplicht

De slothandel in het Verenigd Koninkrijk gebeurt digitaal. Slottrade.aero is 's werelds eerste luchthavenportaalportal die luchtvaartmaatschappijen helpt die wensen luchthavenslots te kopen, verkopen, verhuren en ruilen. Deze service is aangeboden door Airport Coordination Limited (ACL) de slotcoördinator van onder andere het luchthavensysteem van Londen.

Volgens de Europese Commissie heeft secundaire slothandel bepaalde voordelen, namelijk dat het bijvoorbeeld mogelijk wordt gemaakt om aanvullende diensten aan te bieden op specifieke routes. Op dit moment is ‘secondary slottrading’ niet expliciet opgenomen en verboden in de Slotverordening. Daarnaast zullen de slots optimaal benut worden, omdat diegene die het meest bereid is de hoogste prijs te betalen voor een slot het slot krijgt. Zo zal het mainport gebondenverkeer en dus KLM meer kansen hebben op slots, maar zullen wel de hoogste prijzen voor deze slots betaald moeten worden.

### **§3.2.5 Local rules**

Op grond van Verordeningen 793/2004 en 95/93 is het mogelijk om lokale richtsnoeren, de zogenoemde ‘local rules’, in te voeren. Dit is een lokale specificering van de EU regels voor slotallocatie, gericht op het efficiënter gebruik van de luchthavencapaciteit.[[35]](#footnote-35) Het coördinatiecomité zal de slotcoördinator en/of de lidstaat op basis van art. 8 lid 5 sub a Verordening 793/2004 voorstellen doen of adviseren inzake lokale richtsnoeren voor de toewijzing van slots, onder meer rekening houdend met eventuele milieuaspecten, bijvoorbeeld geluidsoverlast, zoals bepaald in art. 8 lid 5 van de Verordening. Het is ook aan de slotcoördinator om te bepalen hoe dit gebeurt en hiervoor beleid te maken.[[36]](#footnote-36)

In het verleden zijn meerdere verzoeken gedaan om van een local rule gebruik te maken op de luchthaven Schiphol. Echter is dit tot op heden nog niet van toepassing op de luchthaven Schiphol. Met een local rule kan worden bepaald dat slots meer ten goede komt aan bijvoorbeeld mainport gebondenverkeer. Daarnaast kan bijvoorbeeld gestimuleerd worden, eerder slots uit te geven aan stillere vliegtuigen in de nachtperiode. Het is wel zo dat de local rules aan bepaalde voorwaarden dient te voldoen. Zo dienen local rules non-discriminatoir, neutraal en transparant te zijn.[[37]](#footnote-37) Daarnaast mogen de beperkingen de concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen niet vervalsen.[[38]](#footnote-38)

# **4. Gelijke gevallen, gelijke behandeling?**

Voordat we gaan kijken naar wat de mogelijkheden zijn op Europese luchthavensystemen met betrekking tot de verdeling van het verkeer en slotallocatie, is het allereerst van belang om te kijken of de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven Schiphol gelijke gevallen zijn en dus gelijk behandeld dienen te worden (gelijkheidsbeginsel). Reden hiervoor is dat wanneer blijkt dat de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven Schiphol geen gelijke gevallen zijn, Schiphol makkelijker en sneller verkeer kan uitplaatsen naar de luchthaven Lelystad.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is er gekeken naar beschikkingen en mededelingen van de Europese Commissie. Echter wordt in deze zaken niet specifiek ingegaan op de vraag of luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van een bepaalde luchthaven gelijke gevallen zijn en of zij allen gelijk behandeld dienen te worden, maar bestaan er wel relevante uitspraken van de Europese Commissie waardoor dit getoetst kon worden.

Geen van de beschikkingen en mededelingen van de Europese Commissie gingen over de verdeling van het verkeer tussen bepaalde luchthavens. Alle geanalyseerde beschikkingen en mededelingen van de Europese Commissie betroffen steunmaatregelen of subsidies uitgekeerd van lidstaten aan de luchtvaartmaatschappijen of heffingen, belastingen en havengelden die de luchtvaartmaatschappijen diende te betalen.

Als er wordt gekeken naar de beschikkingen en mededelingen van de Europese Commissie komen er drie aspecten duidelijk naar voren: 1: Iedere luchtvaartmaatschappij met een geldige exploitatievergunning dient gelijk te worden behandeld[[39]](#footnote-39), 2: de infrastructuur voor alle gebruikers van de luchthaven moeten gelijk en zonder discriminatie toegankelijk zijn[[40]](#footnote-40) en 3: alle gebruikers van de luchthaven dienen gelijk behandeld te worden[[41]](#footnote-41). Reden hiervan is om liberalisering van de markt in te kaderen en de concurrentie tussen de spelers aan te scherpen.[[42]](#footnote-42) Hierdoor worden art. 3 Verordening 2408/92 en art. 15 Verordening 1008/2008 in acht genomen.

Daarnaast komt de eis van objectiviteit en transparantie ook steeds terug.[[43]](#footnote-43) Zo kan de Commissie nauwkeuriger nagaan aan de hand waarvan een onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende gebruikers van de luchthaven. Een luchthaven kan bijvoorbeeld bij het heffen van luchthavengelden of andere tarieven verschillende bedragen voor verschillende luchtvaartmaatschappijen hanteren. Het beleid die de luchthaven dan hierbij hanteert, dient objectief en transparant te zijn zodat de Europese Commissie de luchthaven kan controleren.

Uit het onderzoek komt in 1 uitspraak van de Europese Commissie[[44]](#footnote-44) naar voren dat nieuwe luchtvaartdiensten die nieuwe diensten op de luchthaven willen ontwikkelen, de mogelijkheid daartoe krijgen en gelijk behandeld dienen te worden. Tot slot wordt in 1 uitspraak van de Europese Commissie[[45]](#footnote-45) toegelicht dat iedere onderneming, waaronder ook iedere luchtvaartmaatschappij die haar diensten exploiteert op de luchthaven, gelijk behandeld dient te worden.

Uit bovenstaande is op te maken dat niet kan worden bepaald of de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven Schiphol gelijke gevallen zijn. Wel dienen alle luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven Schiphol gelijk te worden behandeld en mag de concurrentie tussen de luchtvaartexploitanten niet worden verstoord door de luchthaven Schiphol. Daarnaast dienen de maatregelen objectief en transprant te zijn.

Aan de hand van de geanalyseerde beschikkingen en mededelingen van de Europese Commissie is niet gebleken dat de gebruikers (luchtvaartmaatschappijen) van een luchthaven gelijke gevallen zijn, maar dienen zij wel gelijk behandeld te worden.

Uit dit onderzoek blijkt dat alle luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven Schiphol gelijk behandeld dienen te worden. De luchthaven Schiphol kan hierdoor niet sneller en makkelijker vluchten uitplaatsen, waardoor er minimale capaciteit beschikbaar overblijft en dit effect heeft op de verdere groei van KLM.

# **5. Toepassing verkeersverdelingsregels op Europese luchthavensystemen**

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar beleidsdocumenten van Europese lidstaten die de verkeersverdelingsregels toepassen. Daarnaast wordt gekeken naar uitspraken van de Europese Commissie waarin onder andere wordt beschreven of een lidstaat de verkeersverdelingsregels juist of onjuist toepast en wat zij dient te wijzigen/veranderen indien het onjuist wordt toegepast. Onder 5.1 wordt beschreven wat de mogelijkheden zijn op Europese luchthavensystemen om verkeersverdelingsregels toe te passen en wat voor beleid zij hanteren. Onder §5.1.1 wordt het beleid met betrekking tot de verdeling van het verkeer op het luchthavensysteem van Parijs toegelicht. Vervolgens wordt in §5.1.2 ingegaan op het verkeersverdelings-beleid van het luchthavensysteem Milaan. Het luchthavensysteem van Londen wordt in §5.1.3 toegelicht. Tot slot worden in §5.1.4 en §5.1.5 de luchthavensystemen van Kopenhagen, Frankfurt en Berlijn beschreven.

## **5.1 Verkeersverdelingsregels op Europese luchthavensystemen**

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, dienen alle gebruikers van de luchthaven gelijk behandeld te worden. Met het toepassen van verkeersverdelingsregels op luchthavensystemen door een lidstaat, wordt hier dus een uitzondering op gemaakt. Echter dienen de verkeersverdelingsregels aan strenge voorwaarden te voldoen. De verkeersverdelingsregels mogen niet in strijd zijn met het discriminatieverbod, het evenredigheidsbeginsel en het transparantiebeginsel en het dient op objectieve criteria gebaseerd te zijn.

### **§5.1.1 Luchthavensysteem Parijs**

Het luchthavensysteem van Parijs bestaat uit de luchthavens Charles De Gaulle, Paris-Orly en Paris-Le Bourget. De stad Parijs wordt bediend door deze drie luchthavens.

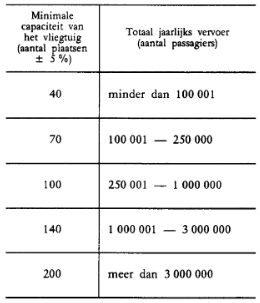
In december 1993 werd door de Franse regering een besluit genomen met betrekking tot de verdeling van het luchtverkeer binnen het luchthavensysteem van Parijs. Echter was het beleid in strijd met de algemene beginselen en moest het beleid van Frankrijk op verzoek van de Commissie veranderd worden. In deze zaak[[46]](#footnote-46) besloot de Europese Commissie dat Frankrijk het besluit van 1993 niet verder mocht toepassen. De reden hiervoor was dat het beleid van Frankrijk in strijd was met het discriminatieverbod, de eis van objectiviteit en het evenredigheidsbeginsel.[[47]](#footnote-47)

De Franse regering had daarna op 15 november 1994 een decreet vastgesteld omtrent de nieuwe regels van verdeling van het luchtverkeer tussen Orly en Charles de Gaulle, dat het aantal op Orly landende vliegtuigen moest beperken. Orly ligt namelijk in een dichtbevolkt gebied en was als luchthaven overbelast. Het verkeer werd door Frankrijk als volgt in de volgende categorieën verdeeld[[48]](#footnote-48):

* Parijs Charles de Gaulle: ‘gateway to Europe’ en de luchthaven voor transfer verkeer
* Parijs Orly: de ‘gateway to Paris’,
* Parijs Le Bourget: Business aviation.

Daarnaast werden de volgende maatregelen bepaald:

* “Art. 4: een maatschappij mag per dag tussen de luchthaven Orly en een andere luchthaven of een ander luchthavensysteem in de Gemeenschap niet meer dan vier heenvluchten en vier terugvluchten uitvoeren.
* Art. 5: De beperkingen van art. 4 gelden niet wanneer de luchtvaartmaatschappij op de luchthaven Orly voor de uitvoering van de in genoemd artikel vermelde vluchten tussen 07:00 en 9:30 uur plaatselijke tijd en 18:00 en 20:30 uur plaatselijke tijd uitsluitend gebruik maakt van vliegtuigen met, afhankelijk van het jaarlijkse vervoer op deze verbindingen, de volgende minimale capaciteit.”[[49]](#footnote-49)



De beperkingen met betrekking tot de dagelijkse ‘frequenties’ (verbindingen) en grootte van de luchtvaartmaatschappijen op Orly hadden tot doel de beperkte capaciteit op de luchthaven Orly optimaal te benutten, te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen meer dan vier frequenties zouden uitvoeren op een bepaalde route, waardoor de schaarse slots en dus de capaciteit van de luchthaven Orly optimaal benut zou worden.

Bij Beschikking van de Commissie van 14 maart 1995[[50]](#footnote-50) werd besloten dat Frankrijk de regels van het decreet van 15 november 1994 mocht blijven toepassen, mits bij de toepassing van art. 5 de minimale grootte van de vliegtuigen voortaan wordt bepaald aan de hand van het jaarlijkse vervoer tussen Orly en elke andere individuele luchthaven binnen de EER. Bij het decreet van 15 november 1994 werd de minimale grootte van de vliegtuigen namelijk bepaald aan de hand van het jaarlijkse vervoer tussen Orly en een luchthavensysteem (indien er sprake was van een luchthavensysteem) in plaats van de individuele luchthavens binnen die luchthavensystemen.

De recente regels omtrent de verdeling van het verkeer in het luchthavensysteem van Parijs staan nu beschreven in de ‘Order of May 31, 2016 on the air traffic distribution between the airports of Paris-Le Bourget, Paris-Orly and Paris-Charles De Gaulle’[[51]](#footnote-51) (hierna ‘de Order’). In dit beleidsdocument wordt aangegeven welke luchtvaartmaatschappijen gebruik dienen te maken van de luchthavens Orly en Charles De Gaulle of de luchthaven Le Bourget. De artikelen 2 en 3 van dit beleid zijn het meest relevant voor dit rapport.

Art. 2 van de Order beschrijft dat de luchthavens Orly en Charles De Gaulle behandelen:

* Geregelde luchtdiensten[[52]](#footnote-52)
* Niet-geregelde luchtdiensten die worden uitgevoerd met vliegtuigen met een zitcapaciteit van minder dan of gelijk aan 25 zitplaatsen.[[53]](#footnote-53)
* Niet-geregelde luchtdiensten die worden uitgevoerd met vliegtuigen met een zitcapaciteit van minder dan of gelijk aan 25 zitplaatsen waarvan de zitplaatsen individueel aan het publiek worden verkocht. Rechtstreeks door de luchtvaartmaatschappij of onrechtstreeks.

Art. 3 van de Order beschrijft dat de luchthaven Le Bourget behandelt:

* Niet-geregelde luchtdiensten die worden uitgevoerd met vliegtuigen met een capaciteit van minder dan of gelijk aan 25 zitplaatsen, waarvan de zitplaatsen niet individueel aan het publiek worden verkocht, direct of indirect door de luchtvaartmaatschappij.

Op het luchthavensysteem van Parijs wordt dus onderscheidt gemaakt tussen geregelde en niet-geregelde luchtdiensten en of de zitplaatsen wel of niet individueel worden verkocht aan het publiek. Daarnaast mogen dus op de luchthavens Orly en Charles De Gaulle geen vliegtuigen landen en opstijgen indien zij niet aan een bepaald minimum grootte van het vliegtuig voldoen. Op Le Bourget zijn ‘grote’ vliegtuigen verboden.

Om te bepalen of de beperkingen op de luchthavens buitensporig waren, oordeelde de Europese Commissie als volgt: “De verkeersverdelingsregels hebben twee doelen:

* Enerzijds is het de bedoeling de beperkte luchthavencapaciteit op Orly en Charles-de-Gaulle optimaal te benutten. Niet-geregelde vluchten met luchtvaartuigen met hoogstens 25 stoelen die niet individueel aan het publiek worden aangeboden moeten daarom plaatsvinden op Le Bourget, om de regelmaat van de verkeerssequentie op Orly en Charles-de-Gaulle niet te verstoren.
* Het tweede doel is het verkeer van en naar Le Bourget te beperken tot niet-geregelde vluchten met luchtvaartuigen met hoogstens 25 stoelen die niet individueel worden aangeboden aan het publiek, omdat andere vluchten investeringen in de luchtvaartinfrastructuur zouden vereisen.”

Hierin bepaalde de Europese Commissie dat het onderscheid op basis van het type vlucht (geregeld of niet-geregeld), de manier waarop stoelen worden aangeboden en de grootte van het luchtvaartuig, geschikt is om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken[[54]](#footnote-54) en dus niet discriminerend is. Volgens de Europese Commissie wordt bij voornoemde verdeling van het luchtverkeer niet gediscrimineerd op land van afkomst en luchtvaartmaatschappij. Daarnaast zou de maatregel niet verder gaan dan wat nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken en zijn ze gebaseerd op objectieve criteria. Net als in Nederland waren in Frankrijk marktmechanismen niet genoeg om verkeersverplaatsing te bewerkstelligen en zou Frankrijk met de verkeersverdelingsregels voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Ten slotte worden de regels bekendgemaakt door de Franse autoriteiten en zijn ze dus transparant.[[55]](#footnote-55)

### **§5.1.2 Luchthavensysteem Milaan**

Het luchthavensysteem van Milaan bestaat uit de luchthavens Milaan Malpensa, Milaan Linate en Orio al Serio (Bergamo).

Tot 1998 werd het grootste deel van het intracommunautaire[[56]](#footnote-56) (verkeer tussen EU lidstaten) vliegverkeer op de luchthaven Linate verwerkt. Dit leidde tot inefficiënt gebruik van de bestaande luchthavencapaciteit, omdat Linate werd overbelast en Malpensa te weinig werd gebruikt.

In 1998 was een nieuwe terminal op de luchthaven Malpensa geopend voor intercontinentale vluchten, met als doel een nieuwe hub in het noorden van Italië te creëeren.[[57]](#footnote-57) Malpensa was toendertijd altijd moeilijk via de weg te bereiken, vooral vanaf de zuid-oostelijke provincies. Daarnaast begon Malpensa te opereren met onvoltooide toegangsinfrastructuur en geen treinverbindingen van en naar het centraal station van Milaan. Dit resulteerde in dat de oudere regionale luchthaven Linate, welke dicht is gelegen bij het centrum, de meest geschikte luchthaven bleef voor de overgrote meerderheid van de bevolking.

Voor de Italiaanse autoriteiten werd duidelijk dat om verkeer op de luchthaven Malpensa te stimuleren en Malpensa tot effectieve hub te creëeren, marktmechanismen op zich niet genoeg waren aangezien reizigers in het algemeen de voorkeur gaven aan de luchthaven Linate. De luchthaven Linate moest worden beperkt en er moesten dwingende verkeersverdelingsregels vastgelegd worden om verkeer van Linate naar Malpensa te sturen.

Deze beperkingen werden in 2000 de Traffic Distribution Rules[[58]](#footnote-58) voor het luchthavensysteem Milaan geformuleerd door de Italiaanse overheid. Het doel van het beleid voor het luchthavensysteem van Milaan is om ervoor te zorgen dat de luchthaven Milaan Malpensa zich volledig kan ontwikkelen als internationale hub, terwijl Milaan Linate werd toebedeeld als faciliteit voor point-to-point-verbindingen binnen de EU en de luchthavencapaciteit van de luchthaven Linate optimaal te benutten.

Beperkingen op Linate

1. één dagelijkse retourvlucht per luchtvaartmaatschappij met twee slots, voor luchthavensystemen of luchthavens waarvan het reizigersverkeersvolume meer dan 350.000 en ten hoogste 700.000 eenheden beloopt.
2. Twee dagelijkse retourvluchten per luchtvaartmaatschappij met vier slots, voor luchthavensystemen of luchthavens waarvan het reizigersverkeersvolume meer dan 700.000, en ten hoogste 1.400.000 eenheden beloopt.
3. Drie dagelijkse retourvluchten per luchtvaartmaatschappij met zes slots, voor luchthavensystemen of luchthavens waarvan het reizigersverkeersvolume meer dan 1.400.000 en ten hoogste 2.800.000 eenheden beloopt.
4. Geen beperkingen voor verbindingen met luchthavensystemen of luchthavens waar het reizigersverkeersvolume meer dan 2.800.000 eenheden beloopt.

Daarnaast mogen voor de vluchten van en naar de luchthaven Linate uitsluitend vliegtuigen worden gebruikt met één enkel gangpad. Vliegtuigen met meer dan één gangpad zijn dus verboden op de luchthaven Linate.

De Commissie bepaalde dat criteria op basis van verkeersvolume objectieve maatstaven zijn waarmee geen onderscheid wordt gemaakt tussen luchtvaartmaatschappijen op grond van hun nationaliteit of identiteit, omdat deze criteria gelijkelijk van toepassing zijn op alle communautaire luchtvaartmaatschappijen en de betrokken intracommunautaire verbindingen.

Hetzelfde geldt voor de verplichting uitsluitend vliegtuigen met één enkel gangpad te gebruiken voor vluchten naar en van de luchthaven Linate.

Volgens de Commissie kan het aanvaardbaar zijn dat een lidstaat de ontwikkeling van één luchthaven van een luchthavensysteem ten koste van de andere luchthavens in dat systeem wil bevorderen. In dat geval kan het opleggen van toegangsbeperkingen een redelijk middel zijn ter bereiking van het nagestreefde doel.[[59]](#footnote-59)

Door het toepassen van deze maatregelen zouden de maatschappijen in staat worden gesteld hun slots optimaal en efficiënter te gebruiken. Tevens heeft de Commissie besloten dat het beleid van Italië in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, transparantiebeginsel en objectieve criteria.

Ook op het luchthavensysteem, net als het luchthavensysteem van Parijs, wordt dus onderscheid gemaakt in het type vliegtuig welke gebruikt dient te worden op een bepaalde luchthaven. Dit om de luchthavencapaciteit van een bepaalde luchthaven en het gebruik van slots te optimaliseren. Daarnaast wordt in het Italiaans beleid beschreven dat er beperkingen zijn op het aantal retourvluchten per luchtvaartmaatschappij per dag, berekend op het reizigersaantal van het vorig jaar.

### **§5.1.3 Luchthavensysteem Londen**

Het beleid omtrent de verdeling van verkeer tussen de luchthavens in Londen staat beschreven in de ‘Traffic distribution rules 1991 for airports serving the London area’[[60]](#footnote-60) (hierna: ‘Traffic distribution rules’). De luchthavens die vallen onder het luchthavensysteem van Londen zijn de luchthavens London Heathrow, London Gatwick en London Stansted.

In eerste instantie is het alle categorieën luchtverkeer toegestaan om de luchthavens Heathrow, Gatwick en Stansted te gebruiken, tenzij het verboden is onder de regels van de Traffic distribution rules. Dit om te voldoen aan art. 3 Verordening 1008/2008.

De Traffic distribution rules: het verkeer welke luchtvrachtverkeer, algemeen of zakelijke luchtvaart verricht, is verboden om tijdens de aangegeven piekperioden gebruik te maken van de luchthaven Heathrow.[[61]](#footnote-61) Dit verbod geldt, op grond van art. 5 de Traffic distribution rules, niet voor bijvoorbeeld noodlandingen en verkeer welke door de luchthavenexploitant toestemming heeft gekregen om te opereren op de luchthaven tijdens deze piekperioden.

Tevens is het verkeer welke luchtvrachtverkeer, algemeen of zakelijke luchtvaart verricht, verboden om tijdens de aangegeven piekperioden gebruik te maken van de luchthaven Gatwick.[[62]](#footnote-62) Dit verbod geldt, op grond van art. 5 de Traffic distribution rules, niet voor bijvoorbeeld noodlandingen en verkeer welke door de luchthavenexploitant toestemming heeft gekregen om te opereren op de luchthaven tijdens deze piekperioden.

Op dit luchthavensysteem worden dus bepaalde categorieën luchtverkeer uitgesloten op zowel de luchthaven Heathrow als de luchthaven Gatwick op bepaalde perioden op een dag. Het doel van de Traffic distribution rules was om prioriteiten te stellen voor het uitgeven van de slots[[63]](#footnote-63) op Heathrow in piekperioden aan passagiersvluchten. Daarnaast geldt ook voor het luchthavensysteem van Londen dat het optimaliseren van de luchthavencapaciteit een doel van de maatregelen is.

Voor het luchthavensysteem van Londen bestaan er, buiten de Traffic distribution rules, geen uitspraken of andere documenten waarin wordt beschreven dat het Verenigd Koninkrijk de regels met betrekking tot verderdeling van het verkeer dient te wijzigen/veranderen. In dit onderzoek wordt er daarom van uit gegaan dat de verkeersverdelingsregels van het luchthavensysteem London juridisch correct worden toegepast.

### **§5.1.4 Luchthavensysteem Kopenhagen**

Het luchthavensysteem van het luchthavensysteem Denemarken bestaat uit de luchthavens Kopenhagen-Kastrup en Kopenhagen-Roskilde. Omdat deze luchthavens voldoen aan de criteria en erkend zijn als luchthavensysteem van Denemarken, heeft Denemarken de mogelijkheid om verkeersverdelingsregels toe te passen.

“Alle geregelde vluchten moeten van en naar Kopenhagen-Kastrup worden uitgevoerd. Voor zover de fysieke en milieu-capaciteit het toelaat kunnen vluchten ook via Roskilde worden afgewikkeld. Discriminatie lijkt niet aan de orde te zijn.”[[64]](#footnote-64)

Ook op het luchthavensysteem van Denemarken wordt dus bij de verdeling van het verkeer onderscheid gemaakt tussen geregelde en niet-geregelde luchtdiensten. Alle geregelde vluchten moeten zoals hierboven beschreven van en naar Kopenhagen worden uitgevoerd en indien nodig vanaf Roskilde, mits de fysieke en milieu-capaciteit het toelaat. Daarnaast dient de general aviation gebruik te maken van Roskilde, terwijl het transferverkeer plaatsvindt op Kastrup. Op dit moment is er op het luchthavensysteem van Kopenhagen nog geen sprake van schaarse capaciteit, waardoor het luchthavensysteem (nog) geen gebruik hoeft te maken van de maatregelen om het verkeer te verdelen. Het doel van de Deense overheid om een luchthavensysteem in te stellen, was om te anticiperen op de toekomst. Bij toenemende schaarste kan Roskilde als overloopluchthaven van Kastrup functioneren en kan verkeer van Kastrup naar Roskilde worden verplaatst. “Aannemelijk is dat men dan zal proberen charters en low-cost maatschappijen te verplaatsen naar Roskilde”[[65]](#footnote-65).

### **§5.1.5 Luchthavensystemen Frankfurt & Berlijn**

De luchthavensystemen van Frankfurt en Berlijn hebben (nog) geen nationale regelingen omtrent de verdeling van het verkeer. Daarom zijn deze luchthavens nog geen luchthavensystemen in de zin van de EU Verordeningen. Echter voordat de Verordeningen van kracht werden in Europa, verdeelde het luchthavensysteem van Berlijn het verkeer al en bedienden de betrokken luchthavens al eigen vervoerssegmenten, omdat de luchthavens verschillende functies uitoefenden.[[66]](#footnote-66) Om de maatregelen te kunnen handhaven dienen de maatregelen aan verschillende voorwaarden te voldoen en moet een maatregel, volgens de Commissie, zijn gepubliceerd om werking te hebben.

“Frankfurt Main en Frankfurt Hahn worden beiden gemanaged door Fraport A.G. Er is daarmee sprake van een eigendomsrechtelijk luchthavensysteem. Er is echter geen sprake van een luchthavensysteem met een wettelijk gereguleerde verdeling van de capaciteit, zoals dit bij Londen en Parijs wel het geval is. Frankfurt Main is in dit informele systeem dé luchthaven voor de hub-operatie van Lufthansa en vluchten van andere full service carriers, evenals vracht. Vanwege tariefdifferentiatie en verschillende nachtregimes bedient Hahn de nichemarkt van low cost carriers en een deel van de vracht. Door het informele systeem heeft Hahn vooral nieuw verkeer aangetrokken en fungeert het daardoor niet of nauwelijks als reliever airport voor Main. Fraport voert ook geen actief beleid om meer verkeer van Main naar Hahn over te plaatsen.”[[67]](#footnote-67)

Samenvattend betekent dit dat zowel op het luchthavensysteem van Milaan als van Parijs, onderscheid wordt gemaakt in het type vliegtuig welke gebruik dient te maken op een bepaalde luchthaven. Onderscheid in het type vliegtuig mag op grond van uitspraken van de Europese Commissie bepaald worden op basis van het aantal passagiers dat is vervoerd door een luchtvaartmaatschappij in het jaar daarvoor. Daarnaast worden er op de luchthavensystemen van Londen, Milaan en Parijs bepaalde categorieën luchtverkeer uitgesloten op bepaalde perioden op een dag en is het na het analyseren van deze luchthavensystemen mogelijk om een maximum te stellen qua aantal verbindingen per dag op een luchthaven. Het luchthavensysteem van Denemarken maakt onderscheid tussen geregelde en niet-geregelde luchtdiensten. Het luchthavensysteem van Frankfurt maakt ook onderscheid tussen mainport gebonden- en niet-mainport gebondenverkeer.[[68]](#footnote-68)

# **6. Conclusies en inzichten**

Dit hoofdstuk bestaat uit de belangrijkste conclusies. Op basis van de resultaten uit het hoofdonderzoek worden conclusies verbonden en wordt onderstaande centrale vraag beantwoord.

*“Hoe kunnen de verkeersverdelingsregels in het kader van het Selectiviteitsbeleid, op grond van nationale- en Europese wet- en regelgeving en beleidsdocumenten, het best ontworpen worden voor de luchthaven Schiphol waardoor het beleid het meeste kans van slagen heeft?”*

Uit de resultaten naar de verkeersverdelingsregels is gebleken dat wanneer de luchthaven Schiphol samen met Lelystad Airport een luchthavensysteem vormt zij luchtverkeer mogen verdelen. Schiphol mag bij het verdelen van het luchtverkeer niet discrimineren op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij. Tevens dienen de regels non-discriminatoir, transparant, objectief en proportioneel te zijn en mag het niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

De beste manier van slagen is als Lelystad Airport een gecoördineerde luchthaven wordt. De slotverdeling gaat dan via de slotcoördinator. Met de mogelijkheid een local rule in te stellen kunnen slots worden toegewezen aan luchtvaartmaatschappijen die worden uitgeplaatst van Schiphol naar Lelystad Airport. Ditzelfde geldt voor de luchthaven Schiphol waarin prioriteit wordt gegeven aan mainport gebondenverkeer. Om deze reden is het voor KLM een goede ‘rule’, omdat zij 66% van het totaal aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol omvatten.

Als er verder gekeken wordt naar de slots kan er geconcludeerd worden dat KLM minimaal 80% van alle verkregen slots dient te gebruiken om het jaar daarop weer recht te hebben op deze slots.

In Nederland wordt er bovendien nog geen gebruik gemaakt van secundaire slothandel. Door hier gebruik van te maken biedt dit kansen voor KLM om verder te groeien, want onderlinge handel in slots resulteert in optimale benutting van de slots.

Uit de resultaten omtrent de verkeersverdelingsregels op Europese luchthavensystemen is gebleken dat Europese luchthavensystemen succesvol gebruik maken van de verkeersverdelingsregels door onder andere te bepalen welk type vliegtuigen waar mogen landen en opstijgen. Ook werkt het beleid om bepaalde categorieën luchtverkeer uit te sluiten op bepaalde perioden op een dag. Het onderscheid tussen geregelde en niet-geregelde luchtdiensten en tussen mainport gebonden- en niet-mainport gebondenverkeer dragen ook bij aan een grote kans van slagen.

Concluderend betekent dit dat KLM elementen van ieder luchthavensysteem kan overnemen en kan voorleggen aan de belanghebbende partijen en het ministerie, waardoor dit ook in Nederland toegepast kan worden.

# **7. Aanbevelingen**

Dit hoofdstuk bestaat uit adviezen ten aanzien van het vraagstuk.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er alleen verkeersverdelingsregels kunnen worden toegepast als er een luchthavensysteem wordt gevormd. Dit is de belangrijkste voorwaarde. Advies is om KLM samen te brengen met Schiphol, belanghebbende partijen en het ministerie, zodat zij samen tot een voorstel kunnen komen om een luchthavensysteem te ontwikkelen. Indien het voorstel is gevormd, adviseer ik om het voorstel vervolgens, namens het ministerie, de luchthaven Schiphol en KLM, voor te leggen aan de Europese Commissie waarin duidelijk wordt gemaakt dat Nederland een luchthavensysteem wil ontwikkelen.

Als er daadwerkelijk een luchthavensysteem in Nederland wordt geimplementeerd, is het van belang dat bij het toepassen van verkeersverdelingsregels niet mag worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij. Tevens dienen de verkeersverdelingsregels non-discriminatoir, transparant, objectief en proportioneel te zijn en mag het niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd is het wenselijk om een onafhankelijke toezichthouder in te schakelen. De toezichthouder controleert of het verdelen van het luchtverkeer juist en volgens de algemene beginselen en voorwaarden uitgevoerd wordt.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat een local rule kan bijdragen aan de succesvolle toepassing van de verkeersverdelingsregels. Het is dus van belang dat Lelystad Airport wordt aangewezen als een gecoördineerde luchthaven, zodat local rules kunnen worden ingesteld. Advies is om KLM te laten pleiten bij het ministerie om er voor te zorgen dat Lelystad Airport aangewezen wordt als een gecoördineerde luchthaven en vervolgens kenbaar maken bij de slotcoördinator dat een local rule zowel op de luchthaven Schiphol als Lelystad Airport gewenst is.

Het is ook belangrijk dat KLM de slots in het volgende jaar in zowel het winter- als het zomerseizoen behoudt. KLM moet hiervoor wel minimaal 80% van deze slots gebruiken. Om er voor te zorgen dat dit wordt nageleefd, is het van belang dat minimaal één persoon zich verantwoordelijk houdt voor het monitoren van de slots van KLM. Door te monitoren krijg je inzicht in hoeveel slots er op het huidige moment in gebruik zijn, hoeveel slots er nog gebruikt moeten worden om de minimale gebruik van 80% te kunnen halen en wat er gedaan moet/kan worden om de overige slots optimaal te kunnen gebruiken.

Ook is het mogelijk om de slots te verhandelen op de zogeheten ‘secundaire slotmarkt’. De secundaire slothandel bevordert de groei van KLM. Ik raad KLM aan om samen met de luchthaven Schiphol en alle betrokken luchtvaartmaatschappijen om de tafel te gaan zitten om te kijken naar de mogelijkheden met betrekking tot secundaire slothandel op de luchthaven Schiphol en Lelystad Airport.

Tot slot is het aan te bevelen om te kijken naar de succesvolle Europese luchthavensystemen. KLM kan deze bevindingen vervolgens gebruiken als leidraad voor het beleid van Nederland. Aangezien er een overzicht is gemaakt voor dit onderzoek, raad ik KLM aan om dit overzicht ook te gebruiken.

# **Literatuurlijst**

**Artikelen**

* **Airport Coordination Ltd**

Airport Coordination Ltd, J. Cole – Director of Coordination, *Experiences of Secondary Slot Trading in the UK*.

* **Europese Commissie**

Europese Commissie, *Europe's Airports 2030: Challenges Ahead (MEMO/11/857).*

* **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *nieuw Normen- en Handhavingsstelsel*, Rijksoverheid.nl (zoek op *nieuw* Normen- en Handhavingsstelsel).

* **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Ontwikkeling van Schiphol*, 2017, Rijksoverheid.nl (zoek op *Ontwikkeling van Schiphol*).

* **Omgevingsraad Schiphol**

Omgevingsraad Schiphol, *Over de Omgevingsraad*, Omgevingsraadschiphol.nl (ga naar *over de omgevingsraad*).

* **SkyTeam**

SkyTeam, *About SkyTeam*, Skyteam.com (ga naar *Over SkyTeam*).

* **Stil, *Het Parool* 23 mei 2016**

H. Stil, ‘KLM-topman wil nu doorpakken om te blijven groeien’, *Het Parool* 23 mei 2016.

* **Tafel van Alders**

Tafel van Alders, *Over de Tafel van Alders*, Alderstafel.nl.

* **Tafel van Alders**

Tafel van Alders, *Convenant ‘Behoud en versterking mainportfunctie’*, Alderstafel.nl (zoek op *mainportfunctie*).

**Boeken**

* **KLM 2014**

KLM, *Mainport Visie KLM 2014*, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., 2014.

* **Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2009**

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Luchtvaartnota*. *Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie*, Den Haag 2009.

**Kamerstukken**

* *Kammerstukken II*, 2008/09, 29665, 119.

**Rapporten**

* **Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid 2009**

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *Internationale benchmark capaciteit luchthavens*, 2009.

* **SEO Amsterdam 2013**

SEO Amsterdam, Economisch Onderzoek *Stimuleringsbeleid en verkeersverdelingsregels, Afwegingen in het Nederlandse Selectiviteitsbeleid*, 2013.

* **SEO Amsterdam 2007**

SEO Amsterdam, Economisch Onderzoek *Luchthavensystemen*, 2007.

* **Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN)**

Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN), *Selectielijst voor de neerslag van handelingen van de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN)*, 2015, Nationaalarchief.nl (zoek op *selectielijst SACN*).

**Rechtspraak**

* **Hof van Justitie van de Europese Unie**

HvJ EU 21 december 2016, C-272/15, ECLI:EU:C:2016:993 (Swiss International Airlines AG / The Secretary of State for Energy and Climate Change, Environment Agency.

* **Europese Commissie**

Besluit van de Commissie van 16 november 2016 betreffende de goedkeuring overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de gewijzigde regels voor de verdeling van het luchtverkeer tussen de luchthavens Milaan Malpensa, Milaan Linate en Orio al Serio (Bergamo).

* **Europese Commissie**

Beschikking van de Commissie van 21 december 2000 betreffende een procedure inzake de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak nr. TREN/AMA/12/00 – Italiaanse verkeersverdelingsregels voor het luchthavensysteem van Milaan).

* **Europese Commissie**

Beschikking van de Commissie van 16 september 1998 inzake een procedure aangaande de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak VII/AMA/11/98 Italiaanse verkeersverdelingsregels voor het luchthavensysteem van Milaan).

* **Europese Commissie**

Besluit van de Commissie van 10 mei 2016 voor de goedkeuring, overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008, van gewijzigde verkeersverdelingsregels voor de Parijse luchthavens Charles de Gaulle, Paris Orly en Paris Le Bourget.

* **Europese Commissie**

Beschikking van de Commissie inzake van 14 maart 1995 inzake een procedure op grond van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak VII/AMA/9/94 – Franse regels voor de verdeling van het luchtverkeer voor het luchthavensysteem van Parijs).

* **Europese Commissie**

Beschikking van de Commissie van 27 april 1994 inzake een procedure op grond van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak VII/AMA/II/93 – TAT – Parijs (Orly-Londen).

* **Europese Commissie**

Beschikking van de Commissie van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi.

* **Europese Commissie**

Besluit van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende de steunmaatregel SA.227614 (C53/07) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de chamber de commerce et d’industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia.

* **Europese Commissie**

Besluit van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de chamber de commerce et d’industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited.

* **Europese Commissie**

Mededeling van de Commissie van 30 april 2008 over de toepassing van Verordening (EEG) nr. 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens, zoals gewijzigd.

# **Bijlagen**

## **Bijlage I – Begrippen**

*Hub*

*Homecarrier*

De homecarrier is de luchtvaartmaatschappij van het thuisland, dus KLM van Nederland. Van 440 passagiers in 1920 groeide Schiphol naar 63,6 miljoen passagiers in 2016.[[69]](#footnote-69) Het aantal vliegtuigbewegingen (vtb’s) op Schiphol bedroeg in 2016 478.864, waarvan 318.508 vtb’s van de KLM. Onderstaande afbeelding laat de wederzijdse afhankelijkheid zien tussen de hub-airport Schiphol en haar homecarrier KLM.

*Mainport gebonden- en niet-mainport gebondenverkeer*

Op basis van de afspraken in het Aldersakkoord wordt er bij toenemende schaarste op Schiphol en daarop volgend selectief gebruik van de luchthaven onderstaande prioriteitstelling als leidraad gehanteerd. In geval van schaarste past segment 5 als eerste niet bij een selectief gebruik van Schiphol, omdat deze volgens het Aldersakkoord niet zou bijdragen aan het versterken van de mainport functie (niet mainport gebondenverkeer), terwijl segmenten 1 tot en met 4 (mainport gebondenverkeer) dat wel doen. Onder segment 5: ‘leisure bestemmingen’ worden onder andere vakantiebestemmingen verstaan. De ‘segmenten’ worden hieronder beschreven.

1. Huboperatie (passagiers en vracht)

Bestemming waarop meer dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden bediend door Sky Team[[70]](#footnote-70) en KLM codeshare – partners. Ook al is het een ‘vakantiebestemming’, maar vliegen er meer dan 10.000 passagiers per jaar op die bestemming, dan wordt deze bestemming als zakelijk gezien. Door de aantrekkelijke hub-functie van Amsterdam worden er passagiers, multinationals en vrachtvervoerders aangetrokken, omdat er vanaf het hub-netwerk vele bestemmingen rechtreeks te bereiken zijn, wat bijdraagt aan de mainport functie.

1. Overige (non-hub) carriers (luchtvaartmaatschappijen) zakelijke intercontinentale bestemmingen

Intercontinentale bestemming waarop meer dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden vervoerd. Op basis van enquêtes op Schiphol wordt berekend hoeveel zakelijke- dan wel vakantie passagiers vliegen op een bestemming. Een bestemming wordt tot dit segment gerekend indien op die bestemming meer dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden vervoerd. Het maakt dus niet uit welke carrier die zakelijke passagiers vervoert, het gaat erom dat op die route in totaal op jaar basis meer dan 10.000 zakelijke passagiers worden vervoerd.

1. Overige (non-hub) carriers zakelijke Europese bestemmingen

Europese bestemming waarop meer dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden vervoerd. Voor de bepaling of een bestemming tot dit segment gerekend wordt, geldt hetzelfde als voor segment 2 is aangegeven.

1. Vracht

(Non-hub) full freighter (toestellen met enkel vracht)

1. Leisure bestemmingen

Minder dan 10.000 intercontinentale/europese zakelijke outbound passagiers per jaar. Dit zijn de zogenoemde ‘teenslipperpassagiers’, die vooral naar de middenlandse zee bestemmingen vliegen. De activiteiten van deze passagiers spelen zich af in het buitenland. Het kopen van een ticket naar deze bestemmingen is dus geen voorwaarde om bij te dragen aan de mainport. Passagiers/toeristen die naar Amsterdam vliegen komen en gaan weer weg, dit in tegenstelling tot de eerder genoemde segmenten (bedrijven/multinationals vestigen zich door de hub-functie in Amsterdam en regio, waardoor er weer veel werkgelegenheid ontstaat en daardoor wel bijdragen aan de mainport).

*Skyteam/ Air France KLM*

Sinds mei 2004 zijn Air France en KLM Royal Dutch Airlines de grootste europese luchtvaartgroep geworden. Air France KLM staat voor één groep, twee luchtvaartmaatschappijen en drie businesses. KLM en Air France behouden beiden hun eigen identiteit, handelsnaam en merk en verrichten hun activiteiten vanuit de eigen hub: Schiphol in Amsterdam en Charles de Gaulle in Parijs. De drie hoofdbusinesses zijn Passenger Business, Cargo en Engineering & Maintenance.

Skyteam is een wereldwijd samenwerkingsverband van luchtvaartmaatschappijen, waar onder andere KLM en Air France deel van uitmaken. Via één van de grootste netwerken in de wereld biedt Skyteam per jaar aan miljoenen passagiers 17.343 vluchten per dag naar 1062 bestemmingen in 177 landen in zes continenten.[[71]](#footnote-71) KLM en Air France zijn actief in Noord-Amerika, Europa, Azië en Afrika.

Er zijn op dit moment drie sterke samenwerkingsverbanden in de luchtvaart:

* SkyTeam, waarvan KLM en Air France deel uitmaken
* OneWorld, waarvan onder andere British Airways deel uit maakt
* en StarAlliance, waarvan onder andere Lufthansa deel uit maakt.

## **Bijlage II – Gelijke gevallen, gelijke behandeling?**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Zaak: 2004/393/EG | Zaak: 2005/C312/01 | Zaak: (EU)2015/1227 | Zaak: (EU)2016/633 |
| Geldige exploitatievergunning |  |  |  |  |
| Nieuwkomers |  |  |  |  |
| Gebruikers van de luchthaven |  |  |  |  |
| Iedere onderneming |  |  |  |  |
| Infrastructuur |  |  |  |  |
| Objectief |  |  |  |  |
| Transparant |  |  |  |  |

## **Bijlage III – Traffic Distribution Rules Paris Airport System**

**COURTESY TRANSLATION**

Ministry for the Environment, the Energy, and the Sea, with responsibility for International Climates Relations.

**Order of May 31, 2016 on the air traffic distribution between the airports of Paris-Le Bourget, Paris-Orly and Paris-Charles De Gaulle**

NOR: DEVA 1612896A

**Audience concerned**: air carriers, Airports of Paris, users

**Object**: this order lays down the rules on the air traffic distribution between the airports of Paris-Le Bourget, Paris-Orly and Paris-Charles De Gaulle

**Coming into force:** this text shall enter into force 1 month after its publication.

**Note:** This order clarifies and modernizes the traffic distribution rules between the three Paris airports. It also extends these rules to the extra community air services.

The Ministrer for the Environment, the Energy, and the Sea, with responsibility for the International Climates Relations,

Considering the Regulation (EC) n°1008/2008 of the European Parliament and the Council of the 24 September 2008 establishing common rules for the operation of scheduled air services within the Community, in particular Article 19;

Considering the articles R.221-3 of the Civil Aviation Code;

Considering the decision of the implementation of the European Commission on the 10 May 2016,

Order:

**Article 1**- This Order sets the distribution of the air services between the airports of Paris-Le Bourget, Paris-Orly and Paris-Charles-de-Gaulle.

Within the meaning of this Order, the terms “air service”, “air carrier», «scheduled air service”, and “capacity” are defined as mentioned on the article 2 of the Regulation (EC) n° 1008/2008 referred to above. The term “non-scheduled air service” designs an air service which does not present all the characteristics of a “scheduled air service”.

**Article 2**-The airports of Paris-Orly and Paris-Charles-De-Gaulle handle:

-the scheduled air services;

-the non-scheduled air services operated with aircrafts having a seating capacity lower than or equal to 25 seats.

- the non-scheduled air services operated with aircrafts having a seating capacity lower than or equal to 25 seats whose seats are individually commercialized to the public , directly by the carrier or indirectly.

Exemptions can be granted by the minister responsible for the Civil Aviation for the non-scheduled services operated with aircraft having a seating capacity lower than or equal to 25 seats carrying passengers with connecting flights from the airports of Paris-Orly or Paris Charles-de-Gaulle.

**Article 3**- The airport of Paris- Le Bourget handles non-scheduled air services operated with aircrafts having a capacity lower than or equal to 25 seats whose seats are not individually commercialized to the public, directly by the carrier or indirectly.

Exemptions to the limit of 25 seats can be granted by the Minister responsible for the Civil Aviation when they are justified by particular circumstances or by the nature of the flight.

**Article 4**- The order of the 15th of November 1994 amended relating to the intra-Community traffic distribution for the airport system of Paris is repealed.

**Article 5**- This Order shall enter into force 1 month after its publication

**Article 6**- The Director-General for Civil Aviation shall be responsible for the implementation of this Order, which will be published in the *journal officiel* of the French Republic.

Paris, May 31, 2016. For the Ministrer and by authority :

The Director-General of Civil Aviation

P.Gandil

## **Bijlage IV – Traffic Distribution Rules Milan Airport System**

Journal of Transport Economics and Policy, Volume 47, Part 3, September 2013, pp. 493–499

Developments in Transport Policy

Traffic Distribution Rules in the Milan Airport System

Effects and Policy Implications

**Renato Redondi**

Address for correspondence: Renato Redondi, Department of Mechanical and Industrial Engineering, University of Brescia, Italy (renato.redondi@ing.unibs.it).

**Abstract**

This policy note aims to evaluate the effects of the traffic distribution rules introduced in the Milan airport system in 2000, whose objective was to steer traffic from Linate to Malpensa. However, Linate continued operating to the major European destinations, overlapping with the Malpensa network and limiting its performance. That, among other factors, led Alitalia to withdraw its hubbing activities from the airport in 2008. Limitations in Linate and high access times to Malpensa induced low-cost carriers to develop elsewhere. Policy makers should be aware that traffic distribution rules may have unintended consequences and can result in significant economic losses.

Date of receipt of final manuscript: December 2012

1.0 Introduction

Located 40 kilometres northwest of Milan, the ‘New Malpensa’ terminal for intercontinental operations opened in 1998 as a result of an economic and political process aiming to create a hub airport in northern Italy, the most prosperous Italian area and one of the most industrialised regions in Europe. The airport has always been considered difficult to reach by road, especially from south-east provinces, due to vehicle traffic being routed through the congested city of Milan. Furthermore, Malpensa began operating with uncompleted access infrastructures and no train connections to the Milan central station. As a result, the older airport serving the region, Linate, very close to the city centre, remained the most convenient to reach for the vast majority of the population. Even today, with accessibility to Malpensa almost completed, its catchment area, measured as the population living closer to the airport and within 90 minutes of travel time, is 2.5 million people, against 4.5 million people related to Linate.

It became apparent to the Italian and regional governments that in order to boost traffic in Malpensa to turn it into an effective hub, Linate had to be limited. To that end, the Italian government tried to put in place Traffic Distribution Rules (TDRs) enforced by law, following the preceding examples of the London and Paris airport systems. The London TDRs were first introduced in 1977 with the purpose of limiting operations at Heathrow and Gatwick for international airlines (Doganis, 1992), although these restrictions were later limited to cargo flights and general aviation. In the case of the Paris airport system, the TDRs were introduced in 1994 to limit Orly traffic for congestion and environmental reasons (European Commission, 1995). TDRs have been proposed for Dutch airports.

In 1997, the Italian government tried to limit Linate to general aviation and scheduled destinations with annual traffic higher than 2 million passengers. At the time, only the route to Rome Fiumicino met that requirement. The European Commission rejected the proposed TDR for discriminatory effects, since Alitalia had a monopoly on that route and other carriers would be forced to employ Malpensa, whose access infrastructures were still uncompleted. Furthermore, the municipality of Milan, the controlling shareholder of the company managing the airports of Linate and Malpensa (SEA — Societa` Esercizi Aeroportuali), required that Linate would continue to operate as a city airport, offering high-quality European connections to its citizens.

The same outcome awaited the second scheme for limiting Linate traffic presented in 1998, which required a two-thirds reduction of flights allowed to each carrier, with a guaranteed minimum of eighteen weekly flights per route. The same Italian government blocked this proposal because Malpensa was not judged ready to accommodate the increased traffic from an environmental perspective.

In 2000, after the opening of the new terminal in Malpensa, the Italian government formulated a new TDR for Linate, which became known as the Bersani Decree. For each Community carrier, it limited the frequency of scheduled services from Linate to each European airport system or individual airport, based on passenger traffic in 1999, as follows:

1. one daily return service to destinations with traffic between 350,000 and 700,000 passengers;

**Table 1**

Destinations and Related Frequencies Allowed from Milan Linate After the Application of the

Traffic Distribution Rules Introduced by the Bersani Decree

|  |  |
| --- | --- |
| Number of daily return flights per carrier | Destinations |
| 1 daily return service | — Barcelona, Athens, Brussels, Amsterdam, Madrid, Copenhagen,  Wien, Stockholm, Berlin, Lisbon, Cagliari, Bari, Palermo, Olbia, Brindisi, Lamezia Terme, Alghero  — To any other capital of the EU  — To any other airport in Greece, Portugal, southern Italy, east Germany, Corsica, and Spain (objective 1 regions) |
| 2 daily return services | Frankfurt, Paris, Catania, and Naples |
| 3 daily return services | London Heathrow |
| No limitation | Rome Fiumicino |

Source: Elaborations from Assaereo (2003).

1. two daily return services to destinations with traffic between 700,000 and 1.4 million passengers;
2. three daily return services to destinations with traffic between 1.4 million and 2.8 million passengers; and
3. no limit for services to destinations with traffic higher than 2.8 million passengers.

In addition, Community carriers could operate one daily return service to airport systems or individual airports located in ‘Objective 1’ regions, or to European capitals, even if traffic in 1999 was lower than 350,000 passengers. Objective 1 regions, defined by the EU as regions under 75 per cent of the average EU per capita income, consisted of Greece, Portugal, southern Italy, East Germany, Corsica, and Spain. The inclusion of European capitals was added after the recourse by Austrian Airlines to the European Commission, which would have lost its daily connection from Wien to Linate.

Finally, carriers operating from Linate to Community airports with annual traffic of more than 40 million passengers in 1999 were allowed two daily return services. This latter provision was added after the recourse by Lufthansa aiming to increase its daily services from Frankfurt to Linate.

The European Commission eventually approved the TDRs for the Milan airport system, which have been applied since 2000 (European Commission, 2000). Table 1 summarises the connections allowed from Linate.

It should be noted that the Milan TDRs regulated the offers per single carrier and did not limit the total number of slots available in Linate. The latter was reduced in 2000 by a second decree, from its technical capacity of thirty-two movements per hour to eighteen movements per hour. The official motivation was to allocate the scarce capacity of the Milan Air Traffic Control Centre between Linate, Malpensa, and the third airport of the Milan area, Bergamo Orio al Serio. However, the real objective was to complement the Bersani Decree in the intent to drive traffic to Malpensa. In fact, the number of movements per hour allocated to Malpensa was seventy, much more than its traffic in 2000 and close to its technical capacity.

From the application of the Bersani Decree, the Italian and regional governments have made large investments to improve accessibility and extend the catchment area of Malpensa. A train connection, the Malpensa Express, was introduced to the Milan central station, and several improvements in the highway system surrounding the Malpensa area were undertaken. A new highway called ‘Pedemontana’ is currently under construction. It is one of the biggest infrastructure investments made in Italy in recent years and, when completed in 2015, will significantly increase the Malpensa catchment area.

**2.0 Effects of Traffic Distribution Rules in Milan**

**2.1 De-hubbing in Malpensa**

After the application of the Milan TDRs, Linate continued to offer connections to the main European airports, even if with reduced frequencies. Figure 1 shows the high level of overlap between Malpensa and Linate. Considering European connections, more than 60 per cent of destinations from Malpensa were also offered from Linate. That figure remained relatively stable from the opening of the New Malpensa in 1998 until 2011. Both the airports offered flights to the major European hubs: Paris Charles de Gaulle, Frankfurt, London Heathrow, and Amsterdam. There was no significant specialisation of Linate.

That resulted in two consequences. First, traffic on feeding flights to Malpensa operated by Alitalia was diluted, since origin–destination traffic preferred flying to Linate. Second, passengers starting in the Milan area not infrequently favoured departing from

**Figure 1**

Overlapping Between Linate and Malpensa. It is Measured as the Percentage of

Seats Offered in Malpensa to Destinations Also Served from Linate

%

0

10

%

20

%

30

%

40

%

50

%

60

%

70

%

80

%

90

%

100

%

1996

1998

2000

2002

2004

2006

2008

2010

2012

Total offered seats EU offered seats

Linate to connect by a major European hub to their intercontinental destinations, rather than taking a direct flight from Malpensa. In this case, lower access times to Linate, in addition to cheaper fares for frequent indirect connections, compensated for the extra time spent flying and waiting in intermediate airports.

Linate became the most direct competitor of Malpensa. The low performance of Malpensa, among other factors, induced Alitalia to withdraw intercontinental activities from the airport in 2008 to concentrate them at its main hub, Rome Fiumicino (Redondi et al., 2012).

Therefore, the most important objective of the Milan TDRs — turning Malpensa into a hub — was not met because the limitations applied to Linate were not effective. TDRs must be clearly defined, avoiding multiple and contrasting objectives. Having a hub in Malpensa was not compatible with maintaining high-quality European connections from Linate.

**2.2 Market reactions**

The introduction of the TDRs deeply changed the distribution of traffic in the Milan system, but not as expected. Figure 2 and Table 2 show traffic variations in the Milan airport system from 1997 to 2011. Traffic switched from Linate to Malpensa in the short-run, after the opening of the new Malpensa terminal. However, from 2001 to 2011, traffic decreased in Malpensa due to the de-hubbing by Alitalia in 2008, and remained stable in Linate. So the two main airports in the Milan area both missed growth opportunities stimulated by low-cost carriers (LCCs). In fact, the limitations in Linate and the relatively limited catchment area of Malpensa induced LCCs to look elsewhere for expansion. The third airport of the Milan area, Bergamo Orio al Serio, located 40 kilometres east of Milan in a densely populated area and managed by an independent company (SACBO — Societa` Aeroporto Civile Bergamo Orio al Serio), grew by 22.7 per cent each year from 1997 (the liberalisation of the European skies) to 2011, against a modest annual combined growth of 3.4 per cent by Linate and Malpensa.

**Figure 2**

The Number of Passengers in the Three Airports of the Milan Airport System from 1997 to 2011

0

5,000,000

10,000,000

15,000,000

20,000,000

25,000,000

30,000,000

1997

1999

2001

2003

2005

2007

2009

2011

Malpensa

Linate

Bergamo Orio al Serio

Table 2

Traffic Variations from 1997 to 2011 in the Milan Airport System

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1997  Passengers  (000) | 2011  Passengers  (000) | Growth  1997–2011  (%) | Cumulated Annual  Growth Rate (CAGR) 97–11 (%) |
| Milan airport system | 18,258 | 36,852 | 102 | 5.1 |
| Linate and Malpensa | 17,779 | 28,432 | 60 | 3.4 |
| Bergamo Orio al Serio | 479 | 8,420 | 1,658 | 22.7 |
| Italian market | 70,464 | 148,781 | 111 | 5.5 |

Furthermore, the constraints in Linate increased the generalised travel costs for passengers and limited market expansion. From Table 2, passenger traffic in the Milan airport system (including the Bergamo Orio al Serio airport) grew by 102 per cent from 1997 to 2011 against a growth of 111 per cent of Italy as a whole. Thus, despite being located in the most prosperous area in Italy, with the highest GDP growth rates in the period, traffic in the Milan airport system increased significantly less than the Italian average.

Positive spillover effects to LCCs operating in the Bergamo Orio al Serio airport only partially offset market losses due to the limitations in Linate and the related increase in access times forced on passengers.

**2.3 Fighting back**

Curiously, since 2011, passengers in Linate have been increasing steadily (despite limitations) against a corresponding decrease in Malpensa. Carriers began to find ways to get around the limitations. By employing multiple carrier code assignments, several airlines were able to increase their frequencies from Linate. For example, Alitalia increased its flight frequency to London Heathrow and Paris Charles de Gaulle by using the assignments given to carriers previously acquired: Air One, Volare Airlines, and Alitalia Express. In the same way, Lufthansa, by using its subsidiary Air Dolomiti, increased its frequency to Frankfurt well above its formal limit of two daily return services (see Table 1).

Another loophole in the Milan TDRs by which carriers increased their operations from Linate was by employing forms of slot lease. KLM, by a codesharing agreement with Volare Airlines, a subsidiary of Alitalia, increased its frequency to Amsterdam. Similarly, British Airways, by a codesharing agreement with Eurofly, which had merged with Meridiana in 2010, increased its frequency to London Heathrow (European Commission, 2011). Some of those agreements were put in place only to find a way around the TDRs, since they are not referred to elsewhere.

**3.0 Conclusion**

The traffic distribution rules applied to the Milan airport system did not achieve their primary objective, to turn Malpensa into an effective hub by steering passengers from Linate. When introducing such limitations there should be a unique and straightforward objective. Allowing Linate to continue to operate to the main Italian and European destinations, in order to maintain high-quality connections for Milan citizens, caused the undoing of Malpensa as an efficient hub, and then significantly contributed to the de-hubbing by Alitalia.

Another lesson learned from the Milan case is that the market often behaves differently than expected. Passengers do have preferences and are not easily transferred from one airport to another. They flocked to Bergamo Orio al Serio rather than going to Malpensa. Policy makers evaluating the introduction of TDRs should also consider that market forces try every means to sidestep limitations, even by exploiting loopholes or lax interpretations, as proved in the Milan case by the carriers’ perseverance to return to Linate.

Limiting the market implies losing market opportunities. Carriers, when confronted with limitations, may even decide to abandon the market. It is probable that the Milan area lost at least 10 per cent of growth due to the TDRs in Linate. It could have been much worse, had the Bergamo Orio al Serio airport been limited or unable to accommodate low-cost expansion.

Policy makers should be aware that traffic distribution rules, enforced by law, may have unintended consequences and can result in significant economic losses. They are not to be considered as shortcuts to solve traffic unbalances quickly in airport systems. Market-oriented approaches should also be evaluated as an alternative to TDRs, such as modifying airport charges, promoting secondary slot trading, or introducing airlineairport contracts, even if they usually take longer to produce the desired results.

**References**

Assaereo (ed.) (2003): Il futuro del trasporto aereo in Italia: ipotesi per un assetto sistemico e strumenti di governance per il rilancio del settore, Final Report. Available at [www.assaereo.it/documenti/ASSAEREO \_ilfuturodeltrasportoaereo.pdf.](http://www.assaereo.it/documenti/ASSAEREO_ilfuturodeltrasportoaereo.pdf)

Doganis, R. (ed.) (1992): The Airport Business, Routledge, New York.

European Commission (1995): ‘French traffic distribution rules for the airport system of Paris’, Official Journal of European Communities, Decision No. L. 162, 25–36.

European Commission (2000): ‘Italian traffic distribution rules for the airport system of Milan’, Official Journal of European Communities, Decision No. L. 058, 29–39.

European Commission (2011): ‘Proposal for regulation of the European Parliament and of the Council on common rules for the allocation of slots at European Union airports (recast)’, Addendum to SEC(2011)1443 final report, 61.

Redondi, R., P. Malighetti, and S. Paleari (2012): ‘De-hubbing of airports and their recovery patterns’, Journal of Air Transport Management, 18(1), 1–4.

## **Bijlage V – Traffic Distribution Rules London Airport System**

**The 1991 Traffic Distribution Rules**

Whereas

(1) It appears to the Secretary of State that London (Heathrow), London (Gatwick), and London (Stansted) are airports serving the same area in the UK and he considers it appropriate to make the following rules; and

(2) The Civil Aviation Authority (“the CAA”) has given advice to the Secretary of State in relation to the subject matter of these rules on 17 July 1989 and 14 January 1991;

Now therefore, the Secretary of State, in exercise of his powers under section 31(1) of the 1986 Airports Act (a) and of all other powers enabling him in that behalf, hereby makes the following traffic distribution rules:-

1. These rules may be cited as the Traffic Distribution Rules 1991 for Airports serving the London Area, and shall come into force on the 5 March 1991.

2. All classes and descriptions of air traffic are permitted under these rules to use London (Heathrow), London (Gatwick) and London (Stansted) unless restricted from doing so under these rules.

**Heathrow**

3. Subject to paragraph 5 below, air traffic engaged on whole plane cargo services or general or business aviation, other than traffic in relation to which the airport operator has given the aircraft operator permission to operate at the airport during the periods of peak congestion, is restricted in the use of Heathrow airport in that it shall not be operated during such periods of peak congestion at the airport as have been notified by the CAA or may from time to time be notified by the CAA, having regard to advice from the airport operator and the scheduling committee at the airport.

**Gatwick**

4. Subject to paragraph 5 below, air traffic engaged on whole plane cargo services or general or business aviation, other than traffic in relation to which the airport operator has given the aircraft operator permission to operate at the airport during the periods of peak congestion, is restricted in the use of Gatwick airport in that it shall not be operated during such periods of peak congestion at the airport as have been notified by the CAA or may from time to time be notified by the CAA, having regard to advice from the airport operator and the scheduling committee at the airport.

5. The rules in paragraphs 3 and 4 above shall not apply to any air traffic required to land at the airport in question because of an emergency or any other circumstances beyond the control of the operator and commander of the aircraft.

6. In these rules:

“general or business aviation” means any air traffic not falling into any of the following categories, that is to say:-

* + 1. scheduled air services;
    2. non-scheduled air transport operations for hire or reward and, in the case of passenger air transport operations, where the passenger seating capacity of the aircraft used exceeds 10;
    3. official flights;
    4. positioning flights;
    5. training flights;

“notified” means set forth in a document published by the CAA and entitled “United Kingdom Notam” or “United Kingdom Air Pilot” and for the time being in force;

“official flights” means any traffic engaged on the Queen’s flight, or on flights operated primarily for the purposes of the transport of Government Ministers or visiting Heads of State or dignitaries from abroad;

7. The Traffic Distribution Rules 1986 for Airports serving the London area are hereby revoked.

A.J.Goldman

An Under Secretary

Department of Transport

5 March 1991

## **Bijlage VI – Verkeersverdelingsregels op Europese Luchthavensystemen**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Paris Airport System | Milan Airport System | London Airport System | Kopenhagen Airport System | Frankfurt & Berlin Airport System |
| Bepaalde categorieën verkeer uitsluiten op bepaalde perioden/tijden |  |  |  |  |  |
| De ene luchthaven bevorderen ten koste van de andere |  |  |  |  |  |
| Geregelde en niet-geregelde luchtdiensten |  |  |  |  |  |
| Mainport gebondenverkeer en lowcost |  |  |  |  |  |
| Marktmechanismen zijn niet genoeg |  |  |  |  |  |
| Minimaal aantal passagiers in vorig jaar |  |  |  |  |  |
| Minimale of maximale grootte vliegtuigen |  |  |  |  |  |
| Optimaal benutten slots |  |  |  |  |  |
| Scheppen/optimaliseren luchthavencapaciteit |  |  |  |  |  |
| Voldoet aan alle algemene beginselen |  |  |  |  |  |

|  |
| --- |
|  |

Maken nog geen gebruik van verkeersverdelingsregels, maar het luchthavensysteem van Kopenhagen regelt wel dat geregelde luchtdiensten op de luchthaven Kastrup plaatsvinden.

Het luchthavensysteem van Frankfurt hanteert al voordat de Verordening omtrent de verkeersverdelingsregels in werking trad een luchthavensysteem. Hier wordt ook onderscheid gemaakt tussen mainport gebonden- en niet-mainport gebondenverkeer. Echter is dit geen officiële luchthavensysteem in de zin van de EU Verordening, omdat het beleid nooit officieel gepubliceerd is.

1. Zie Hoofdstuk 2 onder “Mainport”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie Hoofdstuk 2 onder “Hub”. [↑](#footnote-ref-2)
3. KLM 2014, p. 9. [↑](#footnote-ref-3)
4. KLM 2014, p. 11. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie Hoofdstuk 2 onder “Alderstafel”. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Kammerstukken II*, 2008/09, 29665, 119. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ministerie van VenW & Ministerie van VROM 2009, p. 17. [↑](#footnote-ref-7)
8. N.V. Luchthaven Schiphol, Ministerie van VenW & Ministerie van VROM 2008. [↑](#footnote-ref-8)
9. Tafel van Alders, Behoud en versterking mainportfunctie. [↑](#footnote-ref-9)
10. Quote P. Cornelisse. [↑](#footnote-ref-10)
11. SEO Amsterdam 2013. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ministerie van IenM 2015, nieuw Normen- en Handhavingstelsel. [↑](#footnote-ref-12)
13. Het Parool 2016. [↑](#footnote-ref-13)
14. Zie Bijlage I onder “Mainport gebonden- en niet-mainport gebondenverkeer”. [↑](#footnote-ref-14)
15. KLM 2014, p. 32. [↑](#footnote-ref-15)
16. Tafel van Alders, Over de Tafel van Alders. [↑](#footnote-ref-16)
17. Omgevingsraad Schiphol, Over de Omgevingsraad. [↑](#footnote-ref-17)
18. Verordening (EG) Nr. 1008/2008 van 24 september 2008. [↑](#footnote-ref-18)
19. Zie Bijlage I onder “Homecarrier”. [↑](#footnote-ref-19)
20. Zie Bijlage I onder “Hub”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ministerie van V&W en Ministerie van VROM 2009, Luchtvaartnota, p. 25. [↑](#footnote-ref-21)
22. Zie Bijlage I onder “Mainport gebonden- en niet-mainport gebondenverkeer”. [↑](#footnote-ref-22)
23. SEO Amsterdam 2013. [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 19 lid 2 Verordening (EG) 1008/2008. [↑](#footnote-ref-24)
25. Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) 2015, p. 4. [↑](#footnote-ref-25)
26. IATA – Worldwide Slot Guidelines. [↑](#footnote-ref-26)
27. IATA – Worldwide Slots Guidelines onder “8.6 Use it or lose it rules”. [↑](#footnote-ref-27)
28. Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) 2015, p. 4. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ministerie van VenW 1997 – Besluit Slotallocatie. [↑](#footnote-ref-29)
30. Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers – Op de bok oktober 2016, p. 16. [↑](#footnote-ref-30)
31. Mededeling van de Commissie van 30 april 2008 (COM2008)227, p. 6. [↑](#footnote-ref-31)
32. Mededeling van de Commissie van 30 april 2008 (COM2008)227, p. 6. [↑](#footnote-ref-32)
33. Europese Commissie ‘Europe’s Airports 2030: Challenges Ahead (MEMO/11/857) onder “slots”. [↑](#footnote-ref-33)
34. Airport Coordination Ltd - Experiences of Seconday Slot Trading in the UK. [↑](#footnote-ref-34)
35. SEO Amsterdam 2007, p. Xi. [↑](#footnote-ref-35)
36. Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) 2015, p. 12. [↑](#footnote-ref-36)
37. SEO Amsterdam 2007, p. 93. [↑](#footnote-ref-37)
38. Mededeling van de Commissie van 30 april 2008 (COM2008)227, p. 6. [↑](#footnote-ref-38)
39. Zie Bijlage II onder “Gelijke gevallen, gelijke behandeling?”. [↑](#footnote-ref-39)
40. Zie Bijlage II onder “Gelijke gevallen, gelijke behandeling?”. [↑](#footnote-ref-40)
41. Zie Bijlage II onder “Gelijke gevallen, gelijke behandeling?”. [↑](#footnote-ref-41)
42. PbEU 2005, C 312. [↑](#footnote-ref-42)
43. Zie Bijlage II onder “Gelijke gevallen, gelijke behandeling?”. [↑](#footnote-ref-43)
44. Zie Bijlage II onder “Gelijke gevallen, gelijke behandeling? Onder Zaak: 2004/393/EG”. [↑](#footnote-ref-44)
45. Zie Bijlage II onder “Gelijke gevallen, gelijke behandeling? Onder Zaak: (EU)2015/1227”. [↑](#footnote-ref-45)
46. Beschikking van de Commissie van 27 april 1994 (94/290/EG). [↑](#footnote-ref-46)
47. Beschikking van de Commissie van 27 april 1994 (94/290/EG), onder X. [↑](#footnote-ref-47)
48. SEO Amsterdan 2007, p. 29. [↑](#footnote-ref-48)
49. Beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG), onder I de feiten. [↑](#footnote-ref-49)
50. Beschikking van de Commissie van 14 maart 1995 (95/259/EG). [↑](#footnote-ref-50)
51. Bijlage III onder “Traffic Distribution Rules Paris Airport System”. [↑](#footnote-ref-51)
52. Zie Hoofdstuk 2 onder “Geregelde- en niet-geregelde luchtdiensten”. [↑](#footnote-ref-52)
53. Zie Hoofdstuk 2 onder “Geregelde en niet-geregelde luchtdiensten”. [↑](#footnote-ref-53)
54. Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 10 mei 2016. [↑](#footnote-ref-54)
55. Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 10 mei 2016. [↑](#footnote-ref-55)
56. Zie Hoofdstuk 2 onder “Intra-communautair”. [↑](#footnote-ref-56)
57. Beschikking van de Commissie van 21 december 2000 (2001/163/EG), onder I. [↑](#footnote-ref-57)
58. Zie Bijlage IV onder “Traffic Distribution Rules Milan Airport System”. [↑](#footnote-ref-58)
59. Beschikking van de Commissie van 21 december 2000 (45). [↑](#footnote-ref-59)
60. Zie Bijlage V onder “Traffic Distribution Rules London Airport System”. [↑](#footnote-ref-60)
61. Art. 3 Traffic Distribution Rules 1991 for airports serving the London area. [↑](#footnote-ref-61)
62. Art. 4 Traffic Distribution Rules 1991 for airports serving the London area. [↑](#footnote-ref-62)
63. Zie Bijlage VI onder “Verkeersverdelingsregels op Europese Luchthavensystemen”. [↑](#footnote-ref-63)
64. SEO Amsterdam 2007, p. 31. [↑](#footnote-ref-64)
65. SEO Amsterdam 2007, p. 142. [↑](#footnote-ref-65)
66. SEO Amsterdam 2007, p. 31. [↑](#footnote-ref-66)
67. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid – Internationale benchmark capaciteit luchthavens, p. 91. [↑](#footnote-ref-67)
68. Zie Bijlage VI onder “Verkeersverdelingsregels op Europese luchthavensystemen”. [↑](#footnote-ref-68)
69. Ministerie van IenM 2017, Ontwikkeling van Schiphol. [↑](#footnote-ref-69)
70. Zie Bijlage I onder “Skyteam/Air France KLM”. [↑](#footnote-ref-70)
71. SkyTeam – Over SkyTeam [↑](#footnote-ref-71)