BESLUITEN

UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2019/1585 VAN DE COMMISSIE

van 24 september 2019

betreffende de vaststelling van regels voor de verdeling van luchtverkeer tussen de luchthavens Amsterdam Schiphol en Amsterdam Lelystad overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2019) 6816)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap ([1]), en met name artikel 19, lid 3,

Na raadpleging van het in artikel 25, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 bedoelde comité,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Na een eerdere kennisgeving, die later werd ingetrokken ([2]), hebben de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 19, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 de Commissie bij e-mail van 25 maart 2019 ([3]) in kennis gesteld van hun voornemen om bepaalde regels voor de verdeling van luchtverkeer tussen de Nederlandse luchthavens Amsterdam Schiphol en Amsterdam Lelystad (hierna respectievelijk luchthaven Schiphol of Schiphol en luchthaven Lelystad of Lelystad genoemd) vast te stellen door het ontwerp van ministerieel besluit en het ontwerp van regeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat goed te keuren. Bij e-mail van 29 maart 2019 ([4]) hebben de Nederlandse autoriteiten een gewijzigde versie van het ontwerp van ministerieel besluit en het ontwerp van regeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat ingediend ([5]), samen met de andere elementen die reeds in de kennisgeving van 25 maart 2019 waren opgenomen.

(2) De door de Nederlandse autoriteiten ingediende informatie bevatte als bijlage de volgende vier studies: 1) capaciteitsvraag op Schiphol in 2023, 2) capaciteitsvraag op Schiphol in 2030, 3) secundaire handel op Schiphol ([6]) en 4) gescheiden vliegverkeer.

(3) De Commissie heeft een samenvatting van de beoogde verkeersverdelingsregels gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 12 april 2019 ([7]) en belanghebbenden verzocht hun opmerkingen in te dienen.

(4) In hun brieven van 3 juli 2019 ([8]) en 11 juli 2019 ([9]) hebben de Nederlandse autoriteiten een wijziging van de kennisgeving ingediend waarin zij rekening houden met de bezwaren van de diensten van de Commissie. In de brief van 11 juli 2019 en in een e-mail van 16 juli 2019 ([10]) hebben de Nederlandse autoriteiten verdere feitelijke elementen in verband met de kennisgeving gemeld over de toegankelijkheid van de luchthavens en de beoogde termijn voor de openstelling van luchthaven Lelystad voor commercieel verkeer.

([1]) PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3.
([2]) Op 12 juli 2018 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van een eerste reeks verkeersverdelingsregels voor de luchthavens Schiphol en Lelystad. Die kennisgeving is door de Nederlandse autoriteiten ingetrokken op 4 december 2018.
([3]) Geregistreerd onder Ares (2019)2057632.
([4]) Geregistreerd onder Ares (2019)2256246.
([5]) Aanmelding verkeersverdelingsregel voor de Nederlandse luchthavens Lelystad Airport en Schiphol.
([6]) De drie studies zijn uitgevoerd door het onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek.
([7]) PB C 136 van 12.4.2019, blz. 26.
([8]) Geregistreerd onder Ares (2019)4236859.
([9]) Geregistreerd onder Ares (2019)4595066.
([10]) Geregistreerd onder Ares (2019)4595552.

2. OMSCHRIJVING EN DOELSTELLING VAN DE MAATREGEL VAN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN

2.1. Omschrijving van de maatregel

(5) Het ontwerp van de regel voor de verdeling van luchtverkeer tussen Schiphol en Lelystad bestaat uit de volgende elementen:

a) luchthaven Lelystad, die de Nederlandse regering vóór eind 2020 wil openstellen voor commercieel verkeer, zal worden aangewezen als een gecoördineerde luchthaven in de zin van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad ([11]) (hierna de "slotverordening") vanaf de inwerkingtreding van het ministerieel besluit;

b) onverminderd de slotverordening krijgt een luchtvaartmaatschappij prioriteit bij het verkrijgen van slots voor een start of een landing op Lelystad voor zover die luchtvaartmaatschappij:

— historische slots op Schiphol heeft overgedragen aan een andere luchtvaartmaatschappij of de slotcoördinator, of

— heeft toegezegd voortaan historische slots op Schiphol te gebruiken voor het verrichten van transfervluchten;

c) de regel onder b) geldt alleen voor slots op Schiphol die in de vorige overeenkomstige dienstregelingsperiode of in ten minste drie van de vier vorige overeenkomstige dienstregelingsperiodes werden gebruikt voor het uitvoeren van punt-tot-punt-vluchten.

(6) "Transfervluchten" en "punt-tot-punt-vluchten" moeten worden gedefinieerd in een regeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast moeten regels worden vastgesteld over de criteria waaraan deze vluchten moeten voldoen. De vluchten moeten iedere twee jaar volgens deze criteria worden aangewezen en elke nieuwe aanwijzing moet ten minste één jaar voorafgaand aan haar inwerkingtreding worden bekendgemaakt. Een ontwerp van regeling op basis van deze bevoegdheid maakt deel uit van de aangemelde maatregel (zie overwegingen 13 tot en met 21).

(7) Volgens het ontwerp van de verkeersverdelingsregel hoeven de data en tijden van enerzijds de gebruikte capaciteit op Lelystad en anderzijds de overgedragen of volgens de regel beschreven in overweging 5, onder b), op een andere wijze gebruikte betrokken slots op Schiphol, niet overeen te stemmen.

(8) Een luchtvaartmaatschappij die toepassing geeft aan artikel 2, lid 2, van het ontwerpbesluit (d.w.z. de regel beschreven in overweging 5, onder b), moet de minister, de slotcoördinator en in voorkomende gevallen de verkrijgende luchtvaartmaatschappij daarvan op de hoogte stellen en daarbij vermelden welke slots op Schiphol dit betreft. Bij kennisgeving aan de minister moet de luchtvaartmaatschappij aantonen dat wordt voldaan aan de voorschriften van artikel 2, lid 5, van het ontwerpbesluit (overweging 5, onder c)).

(9) Volgens artikel 3, lid 1, van het ontwerpbesluit mogen historische slots die onder artikel 2, lid 2, vallen (beschreven in overweging 5, onder b)) alleen voor transfervluchten worden gebruikt.

(10) In artikel 3, leden 2, 3 en 4, van het ontwerp van ministerieel besluit is het volgende bepaald:

"2. Gedurende de toepassing van dit besluit, voert een luchtvaartmaatschappij die historische slots als bedoeld in het eerste lid in bezit heeft, ten minste hetzelfde aantal transfervluchten uit als in de overeenkomstige dienstregelingsperiode voordat die luchtvaartmaatschappij in het bezit kwam van die slots, ingevolge de overdracht, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel a, of de toezegging, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel b, vermeerderd met een aantal dat gelijk is aan het aantal van die slots.

In afwijking van de vorige volzin, en onverminderd de toepassing van het derde lid, is het een luchtvaartmaatschappij toegestaan het aantal transfervluchten te verminderen in het geval dat het totale aantal slots dat de luchtvaartmaatschappij op de luchthaven Schiphol in bezit heeft, afneemt.

3. Een luchtvaartmaatschappij die slots als bedoeld in het eerste lid in bezit heeft, vermindert het aandeel transfervluchten op het totaal van de vluchten die door die luchtvaartmaatschappij geopereerd moeten worden met slots op luchthaven Schiphol niet in vergelijking met het aandeel dat bestond voordat de luchtvaartmaatschappij de slots in kwestie, ingevolge de overdracht, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel a, of de toezegging, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel b, in bezit kreeg.

([11]) Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens (PB L 14 van 22.1.1993, blz. 1).

4. Wanneer slots op luchthaven Schiphol in het bezit zijn van meer dan één luchtvaartmaatschappij en die luchtvaartmaatschappijen staan in de volgende verhouding tot elkaar:

— een moedermaatschappij en een dochtermaatschappij, of

— dochtermaatschappijen van dezelfde moedermaatschappij,

dan worden die luchtvaartmaatschappijen voor de toepassing van het tweede en derde lid geacht één luchtvaartmaatschappij te zijn."

(11) Overeenkomstig artikel 2, leden 3 en 4, van het ontwerp van ministerieel besluit geldt de in artikel 2, lid 2, bedoelde prioriteit (overweging 5, onder b)) voor twee delen slots op Lelystad, namelijk tot en met 10 000 slots en van 10 001 tot met 25 000 slots.

(12) Overeenkomstig artikel 7 treedt het besluit in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, met uitzondering van artikel 2, lid 4, dat in werking treedt met ingang van de dag dat de Europese Commissie dit lid goedkeurt na een afzonderlijke kennisgeving conform artikel 19, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en haar besluit heeft gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

(13) In het ontwerp van de regeling van de minister worden "transfervluchten" gedefinieerd volgens de bestemming van iedere vlucht. Dit zijn de criteria:

— een gemiddeld transferpercentage van alle vluchten vanaf Schiphol van ten minste 10 %, gemeten over de vijf kalenderjaren voorafgaand aan de publicatie van de aanwijzing, en meer dan tien vluchten per jaar in de drie jaren voorafgaand aan de publicatie van de aanwijzing, of

— bestemmingen in gebieden als gedefinieerd in artikel 1, lid 1, van de "Aanwijzingsregeling risicovluchten", waarin zogenaamde "risicovluchten" worden aangewezen waarvoor douanecontroles nodig zijn.

(14) In bijlage 1 bij de ontwerpregeling zijn de bestemmingen opgenomen die aan deze criteria voldoen.

(15) Overeenkomstig artikel 1, lid 3, van de ontwerpregeling wordt een bestemming die niet is opgenomen in bijlage 1, geacht een "transferbestemming" te zijn voor de duur van een verzocht aantal seizoenen, tot maximum vijf jaar, indien de luchtvaartmaatschappij voorafgaand aan de start van de seizoenen aan de minister kan aantonen dat de bestemming door haar vluchten wordt bediend met een gemiddeld transferpercentage van ten minste 10 % voor het verzochte aantal seizoenen.

(16) Volgens artikel 1, lid 4, van de ontwerpregeling kan een luchtvaartmaatschappij in ieder geval aan het vereiste in lid 3 voldoen door aan te tonen dat een bestemming op een andere luchthaven in de Europese Unie wordt bediend door vluchten met een gemiddeld transferpercentage van ten minste 10 % gemeten over de vijf kalenderjaren voorafgaand aan het verzoek als bedoeld in lid 3.

(17) Bestemmingen die op grond van het derde lid worden geacht een transferbestemming te zijn, worden gepubliceerd in de Staatscourant.

(18) In bijlage 2 bij het ontwerp van de regeling van de minister zijn ook de bestemmingen opgenomen die zijn aangewezen als "punt-tot-punt-vluchten" op basis van de volgende criteria:

— een gemiddeld transferpercentage van alle vluchten vanaf Schiphol van minder dan 10 %, gemeten over de vijf kalenderjaren voorafgaand aan de publicatie van de aanwijzing;

— meer dan tien vluchten per jaar in de drie jaren voorafgaand aan de publicatie van de aanwijzing.

(19) Artikel 3 van de ontwerpregeling betreft regels aangaande de beoordeling van het bewijs van het transferpercentage voor de toepassing van de regeling.

(20) Overeenkomstig artikel 3, lid 1, kunnen alle verifieerbare data met betrekking tot het transferpercentage van vluchten en bestemmingen worden aangeleverd bij de minister en zullen die in acht worden genomen bij het aanwijzen van vluchten als transfer- of punt-tot-punt-vluchten.

(21) In artikel 3, lid 2, is bepaald dat met betrekking tot de data bedoeld in het eerste lid, passagiers die na aankomst in Schiphol binnen 24 uur vertrekken met een vlucht naar een andere bestemming dan de luchthaven van oorsprong van de vorige vlucht, in ieder geval worden beschouwd als transferpassagiers.

2.2. **Doelstelling van de maatregel van de Nederlandse autoriteiten**

(22) Volgens de Nederlandse autoriteiten heeft het ontwerp van de verkeersverdelingsregel tot doel transfervluchten te bevoordelen bij de toewijzing van capaciteit op Schiphol. Het uitgebreide netwerk van intercontinentale bestemmingen zou niet kunnen worden bediend als Schiphol geen continentale en intercontinentale hub zou zijn. De bediening van intercontinentale bestemmingen en een plaats in een Europees netwerk voor transferpassagiers zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en vormen samen de continentale en intercontinentale knooppuntfunctie van Schiphol.

(23) In het Aldersakkoord werd het aantal vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol tot eind 2020 beperkt tot 500 000. Dat akkoord werd in 2008 bereikt tussen de betrokken partijen (luchtvaartsector, overheden en bewoners). De bedoeling was een evenwicht te vinden tussen de groei van de luchtvaartsector, de leefbaarheid en de veiligheid en duurzaamheid van het milieu.

(24) De grens van 500 000 vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol werd al in 2018 bereikt. De Nederlandse autoriteiten zijn bijgevolg van mening dat de beschikbare capaciteit voor transferverkeer op Schiphol alleen kan worden verhoogd door een verdeling van het verkeer tussen Schiphol en Lelystad, waarbij die laatste het verkeer kan opvangen dat niet gebonden is aan de randvoorwaarden en faciliteiten van Schiphol.

(25) Lelystad zou gericht zijn op het faciliteren van punt-tot-punt-verkeer afkomstig van Schiphol, waardoor de transfercapaciteit van Schiphol wordt verhoogd.

(26) Het ontwerp van de verkeersverdelingsregel dwingt luchtvaartmaatschappijen niet om vluchten te verplaatsen vanaf Schiphol, maar is veeleer gebaseerd op stimulansen voor de verplaatsing van punt-tot-punt-verkeer.

(27) Volgens de Nederlandse autoriteiten moet de aangemelde maatregel worden gezien tegen de achtergrond van het grote economische en strategische belang van sterke hubs in de EU. Volgens de Nederlandse autoriteiten is Schiphol een van de grootste hubs in het noordwestelijke deel van de EU en een belangrijke pijler voor de economie en de connectiviteit van Nederland. In 2017 reisden 48,6 miljoen passagiers vanuit Europese steden naar Schiphol en vice versa; 31 % van hen stapten in Schiphol over op een andere vlucht. Daarnaast reisden 19,7 miljoen niet-Europese passagiers van of naar Schiphol. Van hen waren ongeveer 60 % transferpassagiers. De Nederlandse autoriteiten wijzen erop dat de Europese Commissie in haar externe luchtvaartbeleid het belang erkent van sterke hubs op het grondgebied van de EU ([12]).

(28) Volgens de Nederlandse autoriteiten is een Europees routenetwerk vanuit Schiphol dat de continentale en intercontinentale bestemmingen bedient, essentieel om deze sterke EU-hub te behouden en te ontwikkelen. Zij zijn van mening dat het behoud en de versterking van de hubfunctie van Schiphol van essentieel openbaar belang is ([13]). De hub is immers kwetsbaar voor afkalving van het continentale en intercontinentale routenetwerk.

(29) Volgens de Nederlandse autoriteiten is die kwetsbaarheid meer bepaald te wijten aan het feit dat de binnenlandse markt, in termen van Nederlandse passagiers, voor het intercontinentaal en transferverkeer klein is. Ten tweede is gespecialiseerde infrastructuur nodig voor luchtvaartmaatschappijen die intercontinentale en transfervluchten uitvoeren, waarvoor in bepaalde situaties, zoals risicovluchten, geen redelijk alternatief bestaat in Nederland. Ten derde voeren de Nederlandse autoriteiten aan dat als de hubfunctie van de luchthaven zou wegvallen, de stoelcapaciteit en frequentieniveaus daar jarenlang onder zouden lijden.

(30) De Nederlandse autoriteiten verwijzen ook naar het uitgebreide pakket maatregelen dat is goedgekeurd ter invulling van de zogenaamde "evenwichtige aanpak", zoals bedoeld in Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad ([14]). Die maatregelen vinden hun oorsprong in het eerdergenoemde Aldersakkoord uit 2008 en zijn herbevestigd in de Luchtvaartnota (2009), de Actieagenda Schiphol (2016) en het Regeerakkoord (2017).

(31) Zoals eerder gezegd, werd het plafond van 500 000 vliegtuigbewegingen op Schiphol reeds bereikt in 2018. Bovendien is volgens de Nederlandse autoriteiten de beschikbare capaciteit op de luchthaven van Eindhoven snel in gebruik genomen door extra verkeer dat niet afkomstig was van Schiphol. Luchtvaartmaatschappijen die zich naar Eindhoven verplaatsten, werden onvoldoende gestimuleerd om spontaan hun slots op Schiphol terug te geven aan de slotcoördinator.

([12]) Het externe luchtvaartbeleid van de EU — De aanpak van toekomstige uitdagingen (COM(2012) 556 final van 27 september 2012).
([13]) Actieagenda Schiphol (2016).
([14]) Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 65).

(32) De Nederlandse autoriteiten achten het bijgevolg noodzakelijk dat het pakket maatregelen verder wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Die uitvoering wordt gestructureerd rond een aantal elementen: a) een langetermijnvisie luchtvaart, b) veiligheidsmaatregelen, c) luchtruimmaatregelen, d) operationele maatregelen, e) hinder beperkende maatregelen, f) duurzaamheidsmaatregelen en g) selectiviteitsmaatregelen.

(33) De verkeersverdelingsregel maakt deel uit van een ruimer plan om Lelystad te ontwikkelen tot een luchthaven met een maximale capaciteit van 45 000 vliegtuigbewegingen per jaar. Die capaciteit zal in twee fasen worden bereikt. In een eerste fase worden 25 000 jaarlijkse bewegingen beschikbaar gesteld, te bereiken rond 2033. Bij de opening van Lelystad in 2020 zal de luchthaven jaarlijks maximaal 4 000 starts en landingen kunnen faciliteren. Dat aantal zal waarschijnlijk worden verhoogd tot maximaal 7 000 in 2021 en 10 000 in 2022. In een tweede fase zal de capaciteit kunnen groeien tot 45 000 jaarlijkse bewegingen, te bereiken rond 2043.

2.3. **Opmerkingen van de Nederlandse autoriteiten over de verenigbaarheid van het ontwerp van de verkeersverdelingsregel met artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en met de slotverordening**

(34) Volgens de Nederlandse autoriteiten wordt voldaan aan de vereisten van artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008.

(35) Zij hebben van 16 januari tot en met 6 februari 2019 een internetconsultatie over het ontwerp van de verkeersverdelingsregel gehouden. Ook de toelichting en de relevante studies werden openbaar gemaakt ten behoeve van de belanghebbenden. De voornaamste bezorgheden die uit de consultatie naar voren kwamen, zijn: a) de proportionaliteit van de verkeersverdelingsregel in verhouding tot de beperkte capaciteit van Lelystad, waardoor de commerciële kansen van luchtvaartmaatschappijen worden beperkt; b) het mogelijk discriminatoire effect ten aanzien van het soort verkeer en de identiteit van de luchtvaartmaatschappijen, en c) de werking van de markt.

(36) De Nederlandse autoriteiten benadrukken dat zij als gevolg van de consultatie het ontwerp op bepaalde punten hebben aangepast: a) de toevoeging van een "antimisbruikclausule" om te verzekeren dat de doelstelling van toenemende internationale connectiviteit wordt verwezenlijkt; b) de specifieke behandeling van "risicovluchten", d.w.z. vluchten vanaf bepaalde bestemmingen waarvoor bij aankomst in Nederland een volledige douanecontrole vereist is en die bijgevolg op Schiphol moeten worden geaccommodeerd, en c) verduidelijking over de informatie die nodig is om het transfergehalte van een nieuwe bestemming aan te tonen.

(37) Wat bereikbaarheid en infrastructuur betreft, zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat beide luchthavens de stad Amsterdam en de agglomeratie Randstad bedienen en dat de afstand van 57 km tussen beide luchthavens via de A6-autosnelweg binnen 90 minuten kan worden overbrugd. Beide luchthavens zijn ook met elkaar verbonden door het openbaar vervoer. De reisduur per trein tussen Lelystad Centraal Station en Amsterdam Centraal Station bedraagt 38 minuten, en tussen Lelystad Centraal Station en Schiphol 42 minuten. De busreis tussen Lelystad Centraal Station en luchthaven Lelystad duurt 15 minuten. Bij de opening van Lelystad wordt een shuttlebusverbinding tussen Lelystad Centraal Station en de luchthaven ingesteld met een reisduur van 10 minuten. Afhankelijk van het vluchtschema van de luchthaven zal die shuttlebus ieder halfuur rijden. Voorts is reeds besloten om vanaf 2021 de A6-autosnelweg naar luchthaven Lelystad te verbreden van twee naar drie rijstroken en een afslag naar de luchthaven toe te voegen.

(38) De Nederlandse autoriteiten wijzen erop dat luchthaven Lelystad de nodige diensten aanbiedt en geschikt is voor het afhandelen van ICAO/EASA CAT C-verkeer ([15]). Ook zijn daarvoor vier standplaatsen beschikbaar. LVNL zorgt voor luchtverkeersleiding. De luchthaven zal grondafhandelingsdiensten en passagiersafhandelingsdiensten verzorgen. De luchthaven zal niet open zijn voor nachtvluchten en er zijn geen faciliteiten voorzien voor vrachtvluchten en internationale vluchten met "widebody"-vliegtuigen.

(39) Volgens de Nederlandse autoriteiten doet het ontwerp van de verkeersverdelingsregel geen onnodige afbreuk aan commerciële kansen, meer bepaald omdat luchtvaartmaatschappijen niet worden verplicht om hun activiteiten te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad. Het is toegestaan om alle bestemmingen vanaf Lelystad te bedienen en er kan gebruik worden gemaakt van de gehele openingstijd van 6.00 tot 23.00 uur lokale tijd.

([15]) Aangezien de start- en landingsbaan 45 meter breed is, is de luchthaven in het bijzonder geschikt voor de Boeing 737 en de Airbus A320 en A321.

(40) Volgens de Nederlandse autoriteiten biedt het ontwerp luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid om nieuwe routes te ontwikkelen. Als een luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat zij vanaf Schiphol een nieuwe bestemming zal bedienen met vluchten met ten minste 10 % transferpassagiers, wordt die bestemming geacht deel uit te maken van de lijst van transferbestemmingen.

(41) De Nederlandse autoriteiten hebben een studie ingediend van SEO Economisch Onderzoek, een onderzoeksbureau. De studie is bedoeld om de Nederlandse autoriteiten te helpen bij het vaststellen van de meest geschikte drempel voor het definiëren van een vlucht als transfervlucht, zodat een evenwicht wordt gevonden tussen de doelstelling om de impact op de markt te minimaliseren en de doeltreffendheid van de regel te maximaliseren. In de analyse zijn het totale aantal bestemmingen en vliegtuigbewegingen opgenomen, en de getroffen vliegtuigbewegingen en routes van elke luchtvaartmaatschappij die momenteel vanuit Schiphol opereert. De studie analyseert het effect van verschillende drempels op het verwezenlijken van de doelstelling van de maatregel en de mogelijkheid voor de verschillende luchtvaartmaatschappijen om de maatregel te gebruiken om prioriteit op de luchthaven van Lelystad te krijgen.

(42) Wat nieuwkomers betreft, zullen de criteria van de slotverordening van toepassing zijn vanaf de opening van Lelystad voor commercieel verkeer, met dien verstande dat Lelystad vanaf dat moment een gecoördineerde luchthaven zal zijn. Onverminderd de toepassing van die criteria wordt in het ontwerp van de verkeersverdelingsregel voor de toewijzing van slots op Lelystad prioriteit gegeven aan luchtvaartmaatschappijen die gebruik hebben gemaakt van artikel 2, lid 2, van het besluit.

(43) Het ontwerp houdt geen directe of indirecte discriminatie in tussen luchtvaartmaatschappijen op grond van nationaliteit en identiteit of tussen bestemmingen. Het ontwerp is gebaseerd op objectieve criteria en alle luchtvaartmaatschappijen die een bepaalde bestemming bedienen, worden zonder onderscheid gelijk behandeld. Het ontwerp verplicht de luchtvaartmaatschappijen niet om vluchten te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad.

(44) De Nederlandse autoriteiten wijzen erop dat een verschil tussen bestemmingen niet per se discriminatie inhoudt. Het verschil kan objectief gerechtvaardigd zijn op basis van legitieme doelstellingen, namelijk de netwerkkwaliteit en de hubfunctie van Schiphol.

(45) De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat het ontwerp evenredig is. Lelystad wordt vanaf haar opening voor handelsverkeer een gecoördineerde luchthaven, en de in het ontwerp opgenomen prioriteitsregel zal pas worden toegepast na de prioriteitscriteria van de slotverordening. Zodra op Lelystad 10 000 vliegtuigbewegingen per jaar zijn bereikt, worden de gevolgen van het ontwerp geëvalueerd. De prioriteitsregel zal daarna alleen met nog eens 15 000 vluchten (dus tot 25 000 vliegtuigbewegingen per jaar) worden uitgebreid als de Commissie daarmee akkoord gaat.

(46) De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat de aangemelde maatregelen waarborgen dat de doelstellingen van de verkeersverdelingsregel in de toekomst worden verwezenlijkt.

(47) Volgens de Nederlandse autoriteiten gaat de regel niet verder dan wat noodzakelijk is om de doelstellingen te verwezenlijken, omdat hij alleen van toepassing is op de capaciteit die via deze maatregel op Schiphol wordt verkregen en niet op enige andere nieuwe of recent beschikbare capaciteit op de luchthaven.

(48) Volgens de Nederlandse autoriteiten wordt de transparantie van de verkeersverdelingsregel verzekerd door de gekozen rechtsvorm, namelijk een ministerieel besluit en een regeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

(49) Ten slotte concluderen de Nederlandse autoriteiten dat het ontwerp van de verkeersverdelingsregel niet onverenigbaar is met de Verordeningen (EEG) nr. 95/93 en (EG) nr. 1008/2008. De slotverordening wordt volledig in acht genomen. Het feit dat een verkeersverdelingsregel kan tussenkomen in de manier waarop slots worden gebruikt, blijkt uit eerdere besluiten van de Commissie.

3. **OPMERKINGEN DIE DOOR BELANGHEBBENDE PARTIJEN ZIJN INGEDIEND BIJ DE COMMISSIE**

(50) De Commissie heeft een samenvatting van de voorgenomen wijzigingen gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en heeft daarover opmerkingen ontvangen van tien burgers, vijf luchtvaartmaatschappijen en één luchthaven, die grotendeels anoniem wensten te blijven.

(51) De meeste belanghebbenden voerden aan dat de maatregel discriminerend is: het ontwerp van de verkeersverdelingsregel is gebaseerd op een fundamenteel onderscheid tussen "transfervluchten" en "punt-tot-punt-vluchten". De drempel van 10 % van de transferpassagiers is niet gebaseerd op objectieve criteria en houdt alleen rekening met door de luchthaven verstrekte informatie over transferpassagiers. De belanghebbenden wezen op de moeilijkheid om gegevens te verstrekken die het percentage transferpassagiers rechtvaardigen en op het gebrek aan door de Nederlandse autoriteiten verstrekte criteria om dat percentage aan te tonen, waardoor de maatregel niet toepasbaar is.

(52) Bovendien beweren de belanghebbenden dat het ontwerp luchtvaartmaatschappijen discrimineert, omdat door het gemaakte onderscheid tussen bestemmingen alleen de KLM Group ([16]), de SkyTeam-luchtvaartalliantie ([17]) en codeshare-partners baat zullen hebben bij het ontwerp van de verkeersverdelingsregel. De definitie van "transfervlucht" slaat op bijna 86 % van de bestemmingen van de KLM Group. Door deze regel wordt de groei van verschillende businessmodellen, zoals lagekosten- en vakantiemodellen, beperkt. De belanghebbenden zijn daarom van mening dat het ontwerp niet objectief en evenredig is en verder gaat dan wat nodig is om een mogelijk legitieme doelstelling te bereiken.

(53) De belanghebbenden voeren ook aan dat het ontwerp discriminerende gevolgen heeft voor bestemmingen, omdat het de facto ten goede komt aan de bestemmingen van de KLM Group, die vanaf Schiphol en Lelystad zullen kunnen groeien. Omdat bijna 86 % ([18]) van de bestemmingen van de KLM Group wordt aangewezen als "transfervluchten", zullen zij op deze routes verder kunnen groeien en nieuwe routes openen. Voorts creëert het ontwerp van de verkeersverdelingsregel in de praktijk een situatie waarin luchtvaartmaatschappijen moeten concurreren met de KLM Group/SkyTeam op deze bestemmingen, waar de positie van de KLM Group/SkyTeam het sterkst is door het feederverkeer op de luchthaven van Schiphol.

(54) De belanghebbenden zijn ook van mening dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008. De luchthavens waarop het ontwerp van de verkeersverdelingsregel van toepassing is, bedienen volgens de belanghebbende partijen niet dezelfde agglomeratie: "i) tussen Amsterdam en Lelystad bevinden zich grote open landbouw- en natuurgebieden (Natura 2000), waardoor dit bijgevolg geen ononderbroken bebouwd gebied is; ii) met bijna 80 000 inwoners is Lelystad te groot om deel uit te maken van een agglomeratie". Op administratief niveau vallen beide steden alleen op nationaal niveau onder hetzelfde bestuur.

(55) Bovendien wordt gesteld dat Lelystad momenteel niet voldoet aan de eisen met betrekking tot een adequate vervoersinfrastructuur en openbaar vervoer; met name op bepaalde tijdstippen van de dag (6.00 uur en 23.00 uur) is er geen toereikend openbaar vervoer. Bovendien bedraagt de reistijd tussen de twee luchthavens tijdens de spitsuren meer dan 90 minuten. De beperking van het aantal vliegbewegingen op Lelystad (4 000 in 2020) en het feit dat de luchthaven niet openstaat voor luchtvaartmaatschappijen die gespecialiseerd zijn in punt-tot-punt-verkeer en die momenteel geen slots bezitten op Schiphol, zijn nadelig voor hun commerciële kansen.

(56) Sommige belanghebbenden voeren aan dat het ontwerp in strijd is met de slotverordening omdat die verordening alleen voorziet in de toekenning van prioriteiten bij het aanwijzen van slots via lokale regelgeving, en een verkeersverdelingsregel geen prioriteiten kan creëren. Bovendien staat de slotverordening niet toe dat slots worden gekoppeld aan bestemmingen.

(57) De meeste belanghebbenden wijzen op de geluidsoverlast die de ontwikkeling van de luchthaven van Lelystad met zich mee zal brengen; het Nederlandse luchtruim zit vol, maar het verkeer van de ene luchthaven mag het verkeer van de andere niet hinderen. Volgens de belanghebbenden is deze situatie te wijten aan de vertraging die de Nederlandse autoriteiten hebben opgelopen bij de herindeling van het luchtruim. Er geldt daarom een beperking voor vluchten naar Lelystad die laagvliegroutes moeten gebruiken en bijgevolg het lawaai doen toenemen. Daarnaast wordt het economisch belang van de hubfunctie van Schiphol in vraag gesteld, waarbij wordt verwezen naar het verslag van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

(58) Bovendien wijzen de belanghebbenden op de impact van grote vliegtuigen op beschermde gebieden (met in het wild levende soorten, met name vogels) en op de verantwoordelijkheid van de Nederlandse autoriteiten om geen maatregelen te nemen die natuurlijke habitats schaden.

([16]) De KLM Group omvat de volledige dochterondernemingen Transavia en Martinair. In 2004 fuseerde KLM met Air France.

([17]) SkyTeam is een alliantie van luchtvaartmaatschappijen en telt momenteel twintig leden die wereldwijd toegang geven tot 1 074 bestemmingen.

([18]) De KLM Group bezit meer dan 55 % van de totale jaarlijkse slots op Schiphol. Cijfers op basis van de gegevens van slotcoördinator Airport Coordination Netherlands.

(59) De meeste belanghebbenden zijn van mening dat het ontwerp aanzienlijke gevolgen heeft voor de duurzaamheid van het milieu. De Nederlandse autoriteiten hebben een vergunning verleend voor de bouw en de exploitatie van Lelystad op basis van een milieueffectbeoordeling uit 2014. Bepaalde gegevens die nodig zijn voor de berekening van eventuele gevolgen (zoals het type luchtvaartuig en de bijbehorende geluidsniveaus), waren echter fout.

(60) De Commissie heeft geen reacties ontvangen van belanghebbenden die het ontwerp van de verkeersverdelingsregel steunen.

4. VOORWAARDEN VAN ARTIKEL 19 VAN VERORDENING (EG) Nr. 1008/2008

(61) In artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 is bepaald dat de uitoefening van vervoersrechten is onderworpen aan de bekendgemaakte communautaire, nationale, regionale of plaatselijke voorschriften betreffende de veiligheid, de beveiliging, de bescherming van het milieu en de toewijzing van slots.

(62) In artikel 19, lid 2, is bepaald dat een lidstaat, na overleg met de belanghebbende partijen, de verdeling van het luchtverkeer tussen luchthavens mag regelen zonder discriminatie tussen bestemmingen in de Gemeenschap of discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij, voor zover aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de luchthavens bedienen dezelfde stad of agglomeratie;

b) de luchthavens worden bediend door adequate vervoersinfrastructuur die, voor zover mogelijk, een directe verbinding verschaft waardoor de luchthaven binnen negentig minuten kan worden bereikt, ook indien daarvoor een grens moet worden overschreden;

c) de luchthavens zijn via frequent, betrouwbaar en efficiënt openbaar vervoer verbonden met elkaar en met de stad of agglomeratie die ze bedienen, en

d) de luchthavens bieden de luchtvaartmaatschappijen de nodige diensten en doen niet onnodig afbreuk aan hun commerciële kansen.

(63) De verdeling van het luchtverkeer tussen de betrokken luchthavens moet in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid en transparantie en op objectieve criteria gebaseerd zijn.

(64) Volgens artikel 19, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 moet een lidstaat de Commissie in kennis stellen van zijn voornemen om de verdeling van het luchtverkeer te regelen of om een bestaande verkeersverdelingsregel te wijzigen. Voorts is bepaald dat de Commissie moet nagaan of de leden 1 en 2 van dat artikel worden nageleefd en, binnen zes maanden na ontvangst van de kennisgeving van de lidstaat en na advies te hebben gevraagd aan het in artikel 25 van de verordening bedoelde comité, moet beslissen of de lidstaat de maatregelen mag toepassen. Volgens dezelfde bepaling publiceert de Commissie haar besluit in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en worden de maatregelen niet toegepast alvorens de goedkeuring van de Commissie is gepubliceerd.

5. BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

5.1. Procedurevereiste: raadpleging van belanghebbende partijen

(65) Overeenkomstig artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 mag een besluit voor de verdeling van het luchtverkeer tussen luchthavens pas na "overleg met de belanghebbende partijen" worden vastgesteld. De Nederlandse autoriteiten hebben het ontwerp van de verkeersverdelingsregel gepubliceerd met de mogelijkheid voor belanghebbenden, waaronder de betrokken luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, om hun standpunten uiteen te zetten tussen 16 januari en 6 februari 2019. In de daaropvolgende wijzigingen van de ontwerptekst, die zijn aangebracht met het oog op de kennisgeving ervan aan de Commissie, is rekening gehouden met bepaalde bezorgdheden van de belanghebbenden.

(66) De Nederlandse autoriteiten hebben bijgevolg voldaan aan de verplichting om de belanghebbende partijen vooraf te raadplegen.

5.2. Inhoudelijke vereisten

5.2.1. *Aanvaardbaarheid van de luchthavens van Schiphol en Lelystad voor verkeersverdeling volgens artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008*

(67) In de eerste alinea van artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 zijn een aantal eisen vastgesteld waaraan luchthavens moeten voldoen om in aanmerking te komen voor verkeersverdeling.

(68) Met betrekking tot artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder a), van Verordening (EG) nr. 1008/2008 stellen de Nederlandse autoriteiten dat de luchthavens de agglomeratie Randstad bedienen. Overeenkomstig artikel 2, punt 22, van die verordening wordt onder "agglomeratie" het volgende verstaan: een stedelijk gebied dat bestaat uit een aantal grote of kleine steden die door de bevolkingstoename en expansie fysiek zijn samengesmolten tot een ononderbroken bebouwd gebied. De Randstad ligt in het middenwesten van Nederland en bestaat hoofdzakelijk uit de vier grootste Nederlandse steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en hun omgeving. Het is een agglomeratie in de zin van de bovengenoemde definitie en zij wordt door de twee luchthavens bediend. Het feit dat zich tussen het bebouwde gebied en luchthaven Lelystad bepaalde landbouwgebieden bevinden, heeft geen belang voor het vereiste van artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder a), van Verordening (EG) nr. 1008/2008.

(69) Met betrekking tot artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder b), van de verordening merkt de Commissie op dat de luchthavens worden bediend door adequate vervoersinfrastructuur die, voor zover mogelijk, een directe verbinding verschaft waardoor de luchthaven binnen 90 minuten kan worden bereikt, ook indien daarvoor een grens moet worden overschreden. Zowel de luchthaven van Schiphol als die van Lelystad kan vanuit de vier steden van de agglomeratie grotendeels worden bereikt via autosnelwegen. Volgens de Nederlandse autoriteiten bedraagt de reistijd vanuit de vier steden van de agglomeratie minder dan 90 minuten. Gezien de omvang van de agglomeratie kan de ene luchthaven gemakkelijker bereikbaar zijn dan de andere, afhankelijk van het vertrekpunt van de reiziger. Dat betekent niet dat daardoor niet is voldaan aan artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder b), van Verordening (EG) nr. 1008/2008. Het kan onder bepaalde verkeersomstandigheden onmogelijk zijn om de ene of andere luchthaven binnen 90 minuten te bereiken, maar dergelijke onzekerheden zijn in deze context niet te vermijden, en het betekent niet dat de voorwaarde om "voor zover mogelijk" een dergelijke verbinding te verschaffen niet wordt nageleefd ([19]).

(70) Schiphol wordt ook bediend door een spoorwegverbinding en te zijner tijd zal een shuttlebus worden ingelegd tussen het treinstation en de luchthaven van Lelystad (zie de volgende overweging van dit besluit). Bij wijze van voorbeeld voegen de Nederlandse autoriteiten hier aan toe dat de reisduur per trein van Lelystad Centraal Station naar Amsterdam Centraal Station en luchthaven Schiphol respectievelijk 42 en 38 minuten bedraagt; de busrit tussen Lelystad Centraal Station en luchthaven Lelystad zal 10 minuten duren.

(71) Er kan dus worden geconcludeerd dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder b), van Verordening (EG) nr. 1008/2008.

(72) Volgens artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder c), van Verordening (EG) nr. 1008/2008 moeten de betrokken luchthavens met elkaar en met Amsterdam en de agglomeratie zijn verbonden door frequent, betrouwbaar en efficiënt openbaar vervoer. Passagiers kunnen Schiphol en Lelystad Centraal Station bereiken via frequente en betrouwbare treindiensten op de bestaande spoorwegverbindingen. Wat Lelystad betreft, hangt de naleving van bovengenoemde eis alleen af van de aanleg van een adequate busdienst tussen het Centraal Station en de luchthaven. Volgens de Nederlandse autoriteiten zal deze dienst er zijn op het moment dat luchthaven Lelystad wordt geopend voor commercieel verkeer en zal er ieder halfuur een bus naar de luchthaven rijden. Bijgevolg moet worden aangenomen dat is voldaan aan de vereiste van artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder c).

(73) Overeenkomstig artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder d), van Verordening (EG) nr. 1008/2008 moeten de luchthavens de nodige diensten bieden aan de luchtvaartmaatschappijen. Lelystad is met name geschikt voor het afhandelen van ICAO EASA CAT C-verkeer, met inbegrip van vliegtuigen zoals de Boeing 737 en de Airbus A320/321. De luchthaven zal voor het luchtverkeer geopend zijn van 6.00 tot 23.00 uur. De luchthaven zal zorgen voor grondafhandelingsdiensten en passagiersafhandelingsdiensten, zoals gebruikelijk is voor dit soort luchthavens.

([19]) Daarnaast hebben de Nederlandse autoriteiten reeds besloten om vanaf 2021 de A6-autosnelweg naar luchthaven Lelystad te verbreden van twee tot drie rijstroken en een afslag naar de luchthaven toe te voegen, wat de toegang tot de luchthaven verder zal vergemakkelijken.

(74) Overeenkomstig artikel 19, lid 2, eerste alinea, onder d), van Verordening (EG) nr. 1008/2008 doet het ontwerp van de verkeersverdelingsregel niet onnodig afbreuk aan de commerciële kansen van de luchtvaartmaatschappijen. Als aanvulling op de feiten in overweging 73 merkt de Commissie op dat elke verplaatsing naar Lelystad gebeurt op vrijwillige basis, aangezien in het ontwerp geen verplichting in die zin is opgenomen. De slots die op Schiphol worden vrijgegeven, kunnen verder door dezelfde luchtvaartmaatschappij of groep van luchtvaartmaatschappijen worden gebruikt voor een vlucht naar een transferbestemming vanaf die luchthaven of, als die slots zijn teruggegeven aan de slotcoördinatordoor, door een andere luchtvaartmaatschappij. Het feit dat Lelystad in de eerste plaats is bestemd voor specifiek verkeer dat wordt verplaatst vanuit Schiphol, kan niet worden beschouwd als onnodige afbreuk van de commerciële kansen van luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven van Lelystad willen gebruiken zonder een dergelijke overdracht. Deze beperking ligt in de aard van het onderhavige ontwerp van de verkeersverdelingsregel, die bedoeld is om de capaciteitsbeperkingen op Schiphol te verlichten door de vrijwillige verplaatsing van het verkeer naar Lelystad ([20]). De vraag of deze situatie verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, wordt hieronder nader beoordeeld (zie punt 5.2.2 van dit besluit).

5.2.2. *Proportionaliteit, transparantie, objectieve criteria en non-discriminatie*

5.2.2.1. Voorafgaande opmerkingen

(75) De voorwaarden van artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 aangaande proportionaliteit, transparantie, het objectieve karakter van de toegepaste criteria en non-discriminatie impliceren dat het verkeer alleen op basis van legitieme doelstellingen tussen luchthavens kan worden verdeeld, zonder evenwel de keuze van de lidstaten tot een meer specifieke doelstelling te beperken.

(76) Gezien de bewoordingen van artikel 7 van het ontwerpbesluit is het onderhavige besluit beperkt tot de verdeling van het verkeer binnen de grenzen van 10 000 prioritaire slots op Lelystad krachtens artikel 2, leden 2 en 3, van het ontwerpbesluit.

(77) Volgens de Nederlandse autoriteiten is de doelstelling van het ontwerpbesluit het versterken van de rol van Schiphol als een van de belangrijkste hubs in de Unie, nu de luchthaven het plafond van 500 000 vliegtuigbewegingen per jaar, zoals vastgesteld in het Aldersakkoord, heeft bereikt (zie overweging 24 hierboven). Het is een van de doelstellingen die rechtmatig kunnen worden nagestreefd in het kader van artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008. In voorgaande beschikkingen op basis van artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad ([21]), nl. Beschikkingen 95/259/EG ([22]), 98/710/EG ([23]) en 2001/163/EG ([24]) van de Commissie, en in haar mededeling "Het externe luchtvaartbeleid van de EU — De aanpak van toekomstige uitdagingen" ([25]) heeft de Commissie de legitimiteit erkend van een actief beleid op het gebied van luchthavenplanning, mits dat voldoet aan de algemene beginselen van het EU-recht. Een dergelijk planningsbeleid kan betrekking hebben op een groot aantal factoren die door de bevoegde autoriteiten als prioritair worden beschouwd. Ook kunnen de concrete maatregelen voor de uitvoering van het beleid inzake luchthavenplanning per luchthaven verschillen. Een lidstaat kan de ontwikkeling van een op zijn grondgebied gelegen luchthaven rechtmatig wensen te bevorderen ten koste van de andere luchthavens op dat grondgebied. In dergelijk geval kan het uitsluitend aan die andere luchthavens opleggen van toegangsbeperkingen een redelijk middel zijn om die doelstelling te verwezenlijken. De in artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 vastgelegde beginselen van proportionaliteit, transparantie en non-discriminatie moeten echter worden nageleefd als het gaat om de precieze regels die bedoeld zijn om die rechtmatige doelstelling in de hand te werken.

([20]) Voor een soortgelijke situatie, zie Beschikking 95/259/EG van de Commissie 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) (PB L 162 van 13.7.1995, blz. 25), afdeling VI.

([21]) Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8).

([22]) Zie voetnoot 20.

([23]) Beschikking 98/710/EG van de Commissie van 16 september 1998 inzake een procedure op grond van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak VII/AMA/11/98 — Franse regels voor de verdeling van het luchtverkeer voor het luchthavensysteem van Parijs) (PB L 337 van 12.12.1998, blz. 42), overweging 45.

([24]) Beschikking 2001/163/EG van de Commissie van 21 december 2000 inzake een procedure op grond van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (Zaak TREN/AMA/12/00 — Italiaanse regels voor de verdeling van het luchtverkeer voor het luchthavensysteem van Milaan) (PB L 58 van 28.2.2001, blz. 29), overweging 45.

([25]) Het externe luchtvaartbeleid van de EU — De aanpak van toekomstige uitdagingen (COM(2012) 556 final van 27 september 2012).

5.2.2.2. Proportionaliteit, transparantie en objectieve criteria

(78) De door de Nederlandse autoriteiten voorgelegde regels zijn bedoeld om de vervanging mogelijk te maken van bepaalde vluchten op de luchthaven van Schiphol door andere vluchten die beter geschikt zijn om Schiphol als hub te versterken. Daartoe maken zij een onderscheid tussen "transfervluchten" en "punt-tot-punt-vluchten". Volgens het ontwerp van de verkeersverdelingsregel wordt een bestemming opgenomen in de lijst van o"transfervluchten" als gemiddeld ten minste 10 % van de passagiers die vanaf Schiphol naar die bestemming vliegen, eerder op Schiphol zijn geland tijdens de genoemde referentieperiode van vijf jaar, mits in de drie jaren voorafgaand aan de publicatie van de aanwijzing meer dan tien vluchten per jaar zijn uitgevoerd.

(79) Omgekeerd worden "punt-tot-punt-vluchten" gekenmerkt door een gemiddeld transferpercentage van alle vluchten vanaf Schiphol naar de desbetreffende bestemming van minder dan 10 % tijdens de genoemde periode van vijf kalenderjaren, mits in de drie jaren voorafgaand aan de publicatie van de aanwijzing meer dan tien vluchten per jaar zijn uitgevoerd.

(80) Artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 sluit de vaststelling van dergelijke drempels om het verkeer tussen luchthavens te verdelen, niet uit. De gekozen drempel om te bepalen of voor een bestemming een kritiek aantal transferpassagiers op de luchthaven nodig is, kan in beginsel het desbetreffende verkeer naar de respectieve luchthaven leiden en gaat niet noodzakelijkerwijze verder dan wat daarvoor nodig is.

(81) Om echter te verzekeren dat dergelijke drempels overeenkomstig de tweede alinea van artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 tot evenredige resultaten leiden, moeten zij gebaseerd zijn op een objectieve beoordeling van de wijze waarop zij tot het gestelde doel leiden, in dit geval het behoud en de ontwikkeling van de hubfunctie van Schiphol. De lidstaten beschikken daarbij over een zekere beoordelingsmarge. Aangezien verschillende drempels verschillende effecten kunnen hebben, moet de lidstaat in kwestie die effecten zorgvuldig onderzoeken alvorens een bepaalde drempel vast te stellen.

(82) Uit de studie van SEO Economisch Onderzoek ([26]) blijkt dat "een lage transferdrempel een beperkte verstoring van de markt tot gevolg heeft, maar dat hogere drempels tot een selectiever en doeltreffender resultaat leiden". De studie gaat uit van een drempel van 10 % en vergelijkt het effect van alternatieve drempels. Als deze drempel zou worden gebruikt in de verkeersverdelingsregel, zouden vluchten van KLM een aanzienlijk deel van de punt-tot-punt-vluchten uitmaken, namelijk tot bijna […] vliegtuigbewegingen ([…] routes) per jaar. Een zeer lage drempel (4 % of minder) zou voor KLM geen belangrijk verschil betekenen […], maar met name maatschappijen die vakantievluchten uitvoeren zouden aanzienlijk worden getroffen. In vergelijking met een drempel van 10 % zouden zij de kans missen om in Lelystad prioriteit te krijgen voor het verplaatsen van hun verkeer naar die luchthaven. Bij een drempel van 8 % of minder zou KLM slechts matig worden getroffen ten opzichte van het 10 %-scenario, d.w.z. […]. Als de drempel zou worden vastgesteld op 15 %, zou KLM in aanzienlijk grotere mate onder de verkeersverdelingsregel vallen (meer dan […] bijkomende vliegtuigbewegingen), d.w.z. in absolute termen meer dan alle luchtvaartmaatschappijen die Schiphol als thuisbasis hebben. Bij een drempel van 15 % zou ongeveer […] % van de vluchten van Transavia vanaf Schiphol als transfervluchten kunnen worden aangemerkt. Bij een zeer lage drempel (2 %) zou meer dan […] % van de Transavia-vluchten vanaf Schiphol als dusdanig worden aangemerkt, wat inhoudt dat de maatschappij een relatief groot aantal bestemmingen bedient terwijl maar enkele bestemmingen leiden tot transfervluchten. Wat andere concurrenten betreft, blijkt uit de studie dat bijna […] % van het verkeer van easyJet op Schiphol de drempel van 15 % haalt. Van alle luchtvaartmaatschappijen die Schiphol als thuisbasis hebben, zouden Tuifly en Corendon bij die drempel de minste kansen hebben om op de luchthaven van Lelystad prioriteit te krijgen voor het verplaatsen van hun verkeer.

(83) In het licht van deze analyse hadden de Nederlandse autoriteiten het recht om te concluderen dat een drempel van 10 % voor een passend evenwicht zorgt. Voor 2 % van de huidige bewegingen op Schiphol biedt dit de kans om "punt-tot-punt-vluchten" te verplaatsen naar Lelystad en die vervolgens op Schiphol te vervangen door "transfervluchten". Een aantal luchtvaartmaatschappijen zou daar zeker van kunnen profiteren ([27]).

(84) In dat opzicht kan de drempel als geschikt worden beschouwd om het gestelde doel te bereiken en gaat hij niet verder dan wat daartoe nodig is.

([26]) Zie overweging 41.

([27]) De resultaten van de studie zijn gebaseerd op bekende bestemmingen en houden geen rekening met de mogelijkheid voor luchtvaartmaatschappijen om aan te tonen dat andere bestemmingen ook als transferbestemmingen kunnen worden aangemerkt. Zie overweging 90.

(85) Wat de andere elementen van het ontwerp van de verkeersverdelingsregel betreft, moet in de eerste plaats worden herhaald dat elke verplaatsing van vluchten van Schiphol naar Lelystad vrijwillig gebeurt. Ten tweede is het toekennen van prioriteit aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen op Lelystad, bedoeld om de mogelijkheid van een dergelijke verplaatsing te vergroten, beperkt tot 10 000 slots. Tot een eventuele uitbreiding naar 25 000 slots zal pas worden besloten na een evaluatie en met toestemming van de Commissie. Ten derde garandeert artikel 3 van het ontwerpbesluit dat alleen prioriteit wordt toegekend aan luchtvaartmaatschappijen die bijdragen tot het uiteindelijke doel van de verkeersverdelingsregel, namelijk de versterking van de hubfunctie van Schiphol door de exclusieve herbestemming van slots voor transfervluchten. Meer bepaald wordt door artikel 3, leden 2 tot en met 4, verzekerd dat de verkeersverdelingsregel zijn doel moet verwezenlijken onafhankelijk van de slotmobiliteit (beschikbaar in het kader van de slotverordening) en van wijzigingen in het totale aantal slots dat in het bezit is van de betrokken luchtvaartmaatschappij of groep van luchtvaartmaatschappijen.

(86) Alle in het ontwerp van de verkeersverdelingsregel vastgestelde criteria zijn objectief en transparant.

5.2.2.3. Non-discriminatie

(87) Volgens artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 mag bij de verdeling van het luchtverkeer niet worden gediscrimineerd tussen bestemmingen in de Unie of op grond van nationaliteit of identiteit van luchtvaartmaatschappijen. Die twee verboden vormen de uitdrukking van het algemene beginsel van gelijke behandeling. Volgens de vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie ([28]) vereist dit beginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld tenzij een dergelijke behandeling objectief is gerechtvaardigd.

— **Geen discriminatie tussen bestemmingen binnen de Unie**

(88) In het ontwerp van de verkeersverdelingsregel wordt alleen een onderscheid gemaakt tussen "punt-tot-punt-vluchten" en "transfervluchten" in zoverre het de mogelijkheid betreft om vliegtuigbewegingen te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad, waarbij op die laatste luchthaven een zekere mate van prioriteit wordt toegekend. Behalve voor "risicovluchten", die om veiligheidsredenen alleen op Schiphol kunnen worden afgehandeld, is dit onderscheid onlosmakelijk verbonden met de legitieme doelstelling om de hubfunctie van Schiphol te versterken. Zoals hierboven uiteengezet, kan het ontwerp van de verkeersverdelingsregel daartoe bijdragen en gaat het niet verder dan wat daarvoor nodig is; als zodanig zijn de daaruit voortvloeiende criteria objectief. Bijgevolg kan het onderscheid als objectief gerechtvaardigd en niet per se als discriminerend worden beschouwd.

(89) De Commissie merkt hierbij op dat de criteria die door de Nederlandse autoriteiten zijn vastgesteld om een onderscheid te kunnen maken tussen de twee verschillende soorten bestemmingen, waarborgen dat alle bestemmingen die hetzelfde effect hebben op de luchthaven van Schiphol op dezelfde wijze worden behandeld.

(90) Dat geldt ook voor bestemmingen die niet zijn opgenomen in bijlage 1 bij de ontwerpregeling omdat zij op basis van de informatie waarover de Nederlandse autoriteiten tot nu toe beschikken, de drempel van 10 % transferpassagiers niet halen. Luchtvaartmaatschappijen kunnen inderdaad een of meer van deze bestemmingen laten behandelen als transferbestemmingen op basis van relevante gegevens, waaronder passende prognoses en gegevens over andere Europese luchthavens (zie artikel 1, leden 3 en 4, en artikel 3 van de ontwerpregeling) ([29]). De voorwaarden van deze regels zijn van dien aard dat zij luchtvaartmaatschappijen de ruimste marge bieden om hun aanspraken in dit verband te staven, onder meer door het gebruik van gegevens over zelfgeboekte aansluitingen ([30]) of gegevens die zijn verzameld door de luchthaven.

(91) Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat het ontwerp van de verkeersverdelingsregel geen discriminatie tussen bestemmingen binnen de Unie inhoudt.

— **Geen discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappijen**

(92) De criteria die zijn vastgesteld om een onderscheid te maken tussen de bestemmingen zijn, gelet op het doel van de maatregel, objectief en verzekeren dat er geen discriminatie is op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappijen. Alle luchtvaartmaatschappijen worden gelijk behandeld op basis van dezelfde criteria.

([28]) Bv. arrest van 30 september 2010, Uzonyi, C-133/09, ECLI:EU:C:2010:563, punt 31.
([29]) Zie overwegingen 15 en 16.
([30]) Een passagier kan met dergelijke instrumenten twee opeenvolgende vluchten boeken en indien nodig van een verzekering profiteren, d. w.z. een vervangende vlucht of een hotel in geval van vertraging, annulering of herschikking van een vlucht. "Dohop" (https://www.dohop.com/) en "Kiwi" (https://www.kiwi.com/en/pages/content/about/) zijn algemeen bekende aanbieders.

(93) Zoals hierboven uitvoering is uitgelegd, garandeert artikel 3 van het ontwerpbesluit dat alleen prioriteit wordt toegekend aan luchtvaartmaatschappijen die bijdragen tot het uiteindelijke doel van de verkeersverdelingsregel, namelijk de versterking van de hubfunctie van Schiphol door de exclusieve herbestemming van slots voor transfervluchten.

5.2.3. *Naleving van de Unieregelgeving inzake de toewijzing van slots*

(94) Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 is de uitoefening van verkeersrechten onderworpen aan de toepasselijke regels van de Unie, met name wat de toewijzing van slots betreft. Deze kwestie wordt momenteel behandeld in de slotverordening.

(95) Volgens de Nederlandse autoriteiten blijkt uit de overeenkomstig artikel 3 van de slotverordening uitgevoerde analyse dat de capaciteit op de luchthaven van Lelystad ontoereikend zal zijn vanaf het moment dat de luchthaven wordt geopend voor commercieel verkeer. Bijgevolg zal Lelystad overeenkomstig die bepaling worden aangewezen als een gecoördineerde luchthaven.

(96) De toewijzing van slots op gecoördineerde luchthavens moet gebeuren in overeenstemming met de overige bepalingen van die verordening, met name de artikelen 8 tot en met 10.

(97) In artikel 2, lid 2, van het ontwerpbesluit is bepaald dat de daarin vastgestelde prioriteit "onverminderd het bepaalde in de slotverordening" wordt toegekend. Zoals uiteengezet in de toelichting bij het ontwerpbesluit, zal het bijgevolg alleen van toepassing zijn in geval van verzoeken die na de toepassing van de algemeen toepasselijke criteria van die verordening onverenigbaar blijven.

(98) In dat opzicht wordt verwezen naar artikel 10, lid 6, van de slotverordening. Volgens die bepaling is de daarin vastgestelde prioriteit ten gunste van nieuwe gegadigden op een gecoördineerde luchthaven "onverminderd artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92". Artikel 8, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2408/92 is vervangen door artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008, dat de huidige rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling (en beoordeling door de Commissie) van verkeersverdelingsregels. Bijgevolg kan prioriteit worden gegeven in het kader van de verkeersverdeling zoals vastgesteld in artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1008/2008, mits die beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is voor het verwezenlijken van de doelstelling van de verkeersverdelingsregels in kwestie.

(99) In dit geval wordt de prioriteitsregel van artikel 2, lid 2, van het ontwerpbesluit toegepast nà toepassing van de prioriteitscriteria in de slotverordening en blijft die beperkt tot de slots die tot dusver onder de regel vallen, wat overeenkomt met 10 000 vliegtuigbewegingen ([31]). Deze aanpassing van de prioriteit gaat niet verder dan wat nodig is om het doel van het ontwerp van de verkeersverdelingsregel te bereiken en is derhalve verenigbaar met de slotverordening.

(100) Evenzo is de regel van artikel 3 van het ontwerpdecreet, waarbij slots die op de luchthaven van Schiphol onder artikel 2, lid 2, vielen, alleen kunnen worden gebruikt voor transfervluchten, inherent aan de verkeersverdeling en zelfs typisch voor een dergelijke verdeling. Daarom moet hij evenzeer als verenigbaar met de slotverordening worden beschouwd.

5.2.4. *Naleving van andere regels van de Unie*

(101) De Commissie merkt op dat het enige voorwerp van de krachtens artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008 uit te voeren beoordeling de nationale regel is om "de verdeling van het luchtverkeer te regelen" (eerste alinea van artikel 19, lid 3). Wat de naleving van lid 1 van dat artikel betreft, zijn het feit dat de luchthaven van Lelystad op een bepaald moment zal worden geopend voor commercieel verkeer en de omvang van die opening in termen van mogelijke activiteiten, noodzakelijke premissen voor deze verkeersverdeling. Die elementen maken geen deel uit van de verdeling zelf. De voorwaarden van de verkeersverdeling zelf kunnen geen negatieve gevolgen hebben voor de naleving van de regels van de Unie inzake "veiligheid", "beveiliging" en "bescherming van het milieu" als bedoeld in artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1008/2008. Bijgevolg is er geen aanleiding tot bezorgdheid over de onverenigbaarheid van deze bepalingen.

6. **CONCLUSIE**

(102) Op basis van een beoordeling van de feiten en veronderstellingen in de aanmelding van de Nederlandse autoriteiten is de Commissie ten slotte van mening dat de voorgenomen verkeersverdelingsregel in overeenstemming is met artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1008/2008,

([31]) Zoals hierboven uiteengezet (overwegingen 12 en 85) zal het aantal desbetreffende slots op luchthaven Lelystad pas worden uitgebreid na een evaluatie van de regeling en de afzonderlijke goedkeuring van de Commissie. De regeling die in dit besluit in aanmerking wordt genomen, is beperkt tot het bovengenoemde aantal van 10 000 slots.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Enig artikel

De maatregelen in het ontwerp van ministerieel besluit en in het ontwerp van regeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de verdeling van het luchtverkeer tussen de luchthavens van Lelystad en Schiphol, zoals aangemeld bij de Commissie op 29 maart 2019 en gewijzigd bij brieven van 3 juli 2019 en 11 juli 2019, worden hierbij goedgekeurd.

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 24 september 2019.

Voor de Commissie
Violeta BULC
Lid van de Commissie