



TER BESLISSING

Datum

1 december 2022

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afdeling Internationale
Bereikbaarheid

Beslistermijn

16 december 2022

Kenmerk

IENW/BSK-2022/290006

Bijlage(n)

8

Aan

Minister

nota

Definitieve versie beleidskader netwerkqualiteit voor
verzending naar de Tweede Kamer

Aanleiding

In de Luchtvaartnota 2020-2050 is aangekondigd dat het Rijk een nieuw beleidskader netwerkqualiteit opstelt. Op 21 april jl. is de conceptversie hiervan met u besproken. Hierop is deze versie met 28 externe partijen (o.a. medeoverheden, wetenschapsinstellingen, luchtvaartsector, milieubeweging en omwonenden) gedeeld om hun input te verkrijgen; 24 hiervan hebben een reactie gegeven. Naar aanleiding hiervan heeft u een beslisnota ontvangen over de verdere doorontwikkeling van het beleidskader (bijlage 1). Naar aanleiding van uw opmerkingen bij genoemde beslisnota is op 24 november jl. nogmaals kort met u over het beleidskader gesproken.

Op basis van de ontvangen input van externe partijen is de conceptversie op bepaalde punten aangepast en aangevuld tot een definitieve versie (bijlage 3). Tevens is een reactie opgesteld met daarin de reactie van IenW op alle vragen en opmerkingen van de externe partijen (bijlage 6).

Aan de Kamer is eerder toegezegd om de definitieve versie van het beleidskader netwerkqualiteit eind dit jaar te delen.

Deze nota is onderdeel van de besluitvorming en wordt daarom openbaar.

Geadviseerd besluit

Uw instemming met:

- de definitieve versie van het beleidskader (bijlage 2);
- de begeleidende Kamerbrief;
- het voorstel het beleidskader met de Kamerbrief en bijbehorende bijlagen naar de Tweede Kamer te verzenden. Het gaat om de volgende bijlagen:
 - de eerdere beslisnota (bijlage 1);
 - de studie door SEO Economisch Onderzoek waarin de netwerkqualiteit op Schiphol in de periode 2013-2021 op basis van de indicatoren in het beleidskader in kaart is gebracht (bijlage 3);
- het voorstel om de overige bijlagen, die als verdere achtergrond bij het beleidskader dienen, openbaar te maken via de website rijksoverheid.nl.

Het gaat om de volgende bijlagen:

- de lijst met bestemmingen die in het beleidskader wordt gebruikt voor de monitoring van netwerkqualiteit (bijlage 4);
- een document met uitleg over de opbouw van deze bestemmingslijst (bijlage 5);

Ik zou bijlage 4 ook bij de Kamerbrief verspreiden, beleidskader gaat meer leven met deze lijst erbij.

- de reactienota met daarin een inhoudelijke reactie van IenW op de vragen en opmerkingen die externe partijen bij de conceptversie van het beleidskader hebben geplaatst (bijlage 6);
- de second opinion door SEO Economisch Onderzoek uit juli 2021 op een eerste schets van de indicatoren voor gebruik in het beleidskader (bijlage 7). De meeste van de aanbevelingen in deze second opinion zijn overgenomen en op basis hiervan zijn de indicatoren aangepast tot de formules die in de definitieve versie van het beleidskader staan.

Datum
1 december 2022

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afdeling Internationale
Bereikbaarheid

Aan
Minister

Bijlage(n)
8

Onder 'Toelichting' treft u een korte inhoudelijke bespreking van alle bijlagen aan.

Kernpunten

Het beleidskader bevat een nieuwe manier om netwerkqualiteit op luchthavens te meten. Hierbij worden op basis van een wetenschappelijke en objectieve lijst (Globalization and World Cities, GaWC) de voor Nederland belangrijke bestemmingen geïdentificeerd en gerangschikt. Het beleidskader netwerkqualiteit is hiermee een instrument om het publieke belang van goede verbondenheid objectief en eenduidig meetbaar te maken. Het is geen meetinstrument waarin alle publieke belangen (zoals duurzaamheid) worden gemonitord. De weging van de verschillende publieke belangen en (soms) conflicterende doelstellingen is een politieke afweging. Deze afweging is gebaat bij objectieve gegevens per publiek belang. De monitoring van de netwerkqualiteit volgens het beleidskader biedt deze objectiviteit voor het publieke belang van goede verbondenheid.

De overheid heeft onder vigerende EU-regelgeving geen instrumenten om te sturen op het bestemmingsnetwerk. Door het gebrek aan directe sturingsmechanismen is sturing geen onderdeel van het voorliggende beleidskader. Nederland zal de aanstaande herziening van relevante EU-regelgeving aangrijpen voor inzet op meer nationale beleidsruimte voor sturing op publieke belangen als netwerkqualiteit. Indien de Nederlandse inzet zou resulteren in meer mogelijkheden voor nationale sturing op publieke belangen kunnen de bevindingen uit de monitoring van dit beleidskader worden gebruikt voor een nadere invulling van een dergelijk sturingsinstrument.

Krachtenveld

Externe partijen geven aan dat het beleidskader met de objectieve en eenduidige meting van netwerkqualiteit een goede stap vooruit is in de discussie over het publieke belang van goede verbondenheid.

Voorstanders van vermindering van het aantal vluchten geven aan dat het beleidskader verder zou moeten worden aangescherpt door bijvoorbeeld rekening te houden met de hoeveelheid of het aandeel aan origin-destination (o/d) passagiers op routes en overige publieke belangen, zoals duurzaamheid, te gebruiken als nadere randvoorwaarden voor het goed verbonden zijn van Nederland. Op deze manier zou volgens deze partijen het aantal bestemmingen voor Nederland en diens gevolge het aantal benodigde vluchten op Schiphol (en overige luchthavens) (verder) omlaag kunnen.

In de eerdere beslisnota over het beleidskader (bijlage 1) bent u geïnformeerd waarom in het beleidskader niet hiervoor is gekozen. Ook in de definitieve versie van het beleidskader en in de reactienota is uiteengezet waarom de opname van dergelijke extra voorwaarden bezijden het doel van het beleidskader ligt.

Toelichting

Hieronder treft u per bijlage een korte inhoudelijke beschrijving aan.

Kamerbrief

In de Kamerbrief geeft u aan wat het doel is van het beleidskader, hoe het tot stand is gekomen en hoe het in de komende periode zal worden gebruikt. Tijdens het luchtvaartdebat op 1 juni jl. heeft u aan het lid Boucke van D66 de mondelinge toezegging gedaan om in het beleidskader in te gaan op de vraag hoeveel vluchten er nodig zijn op Schiphol en in te gaan op het hubmodel op Schiphol. In het beleidskader is een korte tekst opgenomen over de Hoofdlijnenbrief Schiphol van het kabinet van 24 juni jl. waarin het besluit over het nieuwe toekomstige plafond van 440.000 vluchten/jaar op Schiphol is aangekondigd. Dit is hiermee het antwoord op de vraag van het lid Boucke. Het beleidskader bevat ook een hoofdstuk over het hub-and-spoke-model op Schiphol en de bijdrage hiervan aan het bestemmingsnetwerk. In de brief geeft u aan dat met deze twee elementen in het beleidskader aan de toezegging is voldaan.

In de Kamerbrief meldt u tevens dat enkele bijlagen, die als verdere achtergrond bij het beleidskader kunnen dienen, op de website rijksoverheid.nl zullen worden gepubliceerd. Het gaat om de hieronder beschreven bijlagen 5 t/m 8.

In de vorige beslisnota (bijlage 1) is per abuis vermeld dat de toezegging aan de heer Boucke is gedaan tijdens het debat in mei jl. over de aandelenaankoop in Air France-KLM. In de Kamerbrief is de tijd en plaats van de toezegging (commissiedebat Luchtvaart op 1 juni jl.) correct opgenomen.

Bijlage 1: beslisnota beleidskader netwerkqualiteit, d.d. 29 september 2022

In deze beslisnota is, op basis van de verkregen input van externe partijen, aan u gevraagd om te besluiten over de manier waarop dient te worden omgegaan met de belangrijkste reacties van deze partijen. Uw besluiten zijn gebruikt voor de doorontwikkeling van het beleidskader en voor de reacties (in bijlage 6) op de vragen/opmerkingen van de partijen die input hebben geleverd.

Bijlage 2: beleidskader netwerkqualiteit

Het beleidskader bevat nieuwe indicatoren om de netwerkqualiteit voor passagiers- en vrachtvervoer objectief en eenduidig te meten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Globalization and World Cities (GaWC) index. Deze lijst met bestemmingen is voor Nederland op maat gemaakt en rangschikt de bestemmingen, met een numerieke score per bestemming, naar gelang hun economisch belang voor Nederland. Door de GaWC-score van in het netwerk zittende bestemmingen te koppelen aan de ingezette stoel- en/of vrachtcapaciteit naar de betreffende bestemmingen kan een score voor netwerkqualiteit worden berekend.

Netwerkqualiteit wordt in het beleidskader gemeten langs twee assen: 1) netwerkbreedte, die aangeeft hoe groot het aandeel van het totale economisch gewicht van bestemmingen is die in het netwerk zitten (economisch gewicht = de som van GaWC-scores van alle bestaande bestemmingen in het netwerk) en 2) netwerkdiepte, die aangeeft hoe intensief de verbinding met de bestemmingen in het netwerk is (uitgedrukt in ingezette capaciteit per route).

Er wordt hierbij rekening gehouden met afnemende meeropbrengsten, d.w.z. bij elke extra capaciteit op een route naar dezelfde bestemming neemt de toegevoegde waarde van deze extra capaciteit af.

Datum

1 december 2022

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afdeling Internationale
Bereikbaarheid

Aan

Minister

Bijlage(n)

8

Door de opbouw van de indicatoren in het beleidskader draait netwerkqualiteit niet om zoveel mogelijk bestemmingen. Alleen GaWC-bestemmingen + bestemmingen in Caribisch Nederland en Suriname tellen mee voor de bepaling van de score voor netwerkqualiteit, waarbij ook tussen GaWC-bestemmingen onderling verschillen bestaan; hoe hoger de GaWC-score van een stad, des te meer draagt deze bestemming – bij gelijke capaciteit – bij aan de netwerkqualiteit.

Met deze aanpak is de kijk op netwerkqualiteit in het beleidskader anders dan voorheen. Het beleidskader geeft een objectieve invulling van het publieke belang 'goed verbonden' en is neutraal: er wordt geen onderscheid gemaakt tussen hub- en non-hub-vluchten, tussen luchtvaartmaatschappijen, o/d- of transferpassagiers, reizigersmotief, etc.

In de jaarlijkse Monitor Netwerkqualiteit en Staatsgaranties die met de Kamer wordt gedeeld (laatstelijk in maart jl.), worden naast het aantal bestemmingen de directe en indirecte connectiviteit en de hubconnectiviteit van Schiphol in vergelijking tot andere luchthavens in beeld gebracht. Na vaststelling van het beleidskader zal de nieuwe monitoring volgens de indicatoren uit dit beleidskader worden gecombineerd met de Monitor Netwerkqualiteit en Staatsgaranties waardoor extra informatie over het netwerk beschikbaar zal komen: de economische waarde van een bestemming voor Nederland zal dan een rol spelen, het verschil in belang tussen bestemmingen zal naar voren komen en afnemende meeropbrengsten van meer capaciteit op dezelfde bestemming zullen een plaats krijgen in de monitoring van het netwerk.

Bijlage 3: studie door SEO naar netwerkqualiteit op Schiphol

In de studie "Berekeningen beleidskader netwerkqualiteit" heeft SEO Economisch Onderzoek op basis van de indicatoren uit het beleidskader de netwerkqualiteit op Schiphol in de periode 2013-2021 in beeld gebracht. Ook is de netwerkqualiteit op Schiphol vergeleken met die op buitenlandse luchthavens: Londen Heathrow, Parijs Charles de Gaulle, Frankfurt, München, Düsseldorf, Zürich, Brussel, Istanbul en Dubai.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat op Schiphol tussen 2013 en 2019 een toenemend aandeel van de vluchten werd uitgevoerd op GaWC-bestemmingen (figuur 3.3 in bijlage 3). De netwerkqualiteit voor passagiersvervoer op Schiphol steeg in de periode 2013-2019 licht om in 2020 stevig in te zakken als gevolg van de Covid-pandemie. 2021 liet vervolgens een licht herstel zien ten opzichte van het voorgaande jaar (figuur 3.17 in bijlage 3).

Voor vrachtvervoer is de netwerkqualiteit tussen 2013 en 2015 gestegen om daarna weer te dalen, waardoor het niveau in 2019 ongeveer gelijk was aan dat van 2013. In 2020 steeg de netwerkqualiteit voor vracht juist weer om in 2021 terug te gaan naar het niveau in 2019 (figuur 3.17 in bijlage 3).

In 2019 had Londen Heathrow (LHR) de hoogste netwerkqualiteit voor passagiersvervoer. Dubai (DXB), Parijs (CDG), Schiphol (AMS) en Frankfurt (FRA) namen respectievelijk plaats 2 t/m 5 in met scores die dichtbij elkaar liggen (figuur 3.19 in bijlage 3).

Bij vrachtvervoer is Dubai de duidelijke koploper. Schiphol neemt hier de 6^{de} positie in, achter Londen, Frankfurt, Istanbul (IST) en Parijs (figuur 3.19 in bijlage 3).

Datum

1 december 2022

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afdeling Internationale
Bereikbaarheid

Aan

Minister

Bijlage(n)

8

In de studie zijn de absolute netwerkkwaliteitscores ook afgezet tegen de economische omvang (BBP) van de regio rondom de luchthaven. Door de netwerkkwaliteitscore te delen door het BBP in een straal van 100 kilometer rondom de luchthaven kan de aangeboden netwerkkwaliteit worden gerelateerd aan de lokale economie en ontstaat een beeld hoe luchthavens presteren in verhouding tot hun lokale markten. Istanbul heeft de hoogste netwerkkwaliteit voor passagiersvervoer per € miljoen BBP, gevolgd door Frankfurt, München en Schiphol op de 4^{de} plaats (figuur 3.20 in bijlage 3). Ook bij netwerkkwaliteit voor vrachtvervoer per € miljoen BBP scoort Istanbul het hoogst, gevolgd door Frankfurt, Londen en wederom Schiphol op de 4^{de} positie (figuur 3.22 in bijlage 3).

De studie bevat ook een overzicht van de top-10 bestemmingen die de grootste bijdrage leveren aan de netwerkkwaliteit voor passagiers- en voor vrachtvervoer. De belangrijkste bestemmingen voor passagiersvervoer zijn Londen, New York en Parijs. Voor vrachtvervoer bestaat de top van bestemmingen uit New York, Shanghai en Hong Kong (figuur 3.18 in bijlage 3).

Bijlage 4: GaWC-lijst met bestemmingen, versie 2020

Bijgevoegd is de GaWC-lijst uit 2020, die op maat is gemaakt voor Nederland. Hierop zijn bestemmingen gerangschikt van hoge naar lage GaWC-score. Buitenlandse steden met een GaWC-score onder 10 zijn niet opgenomen op deze lijst. Dit komt omdat bij bestemmingen met een score tussen 0 en 10 de data niet voldoende robuust zijn. Om deze reden is de keuze gemaakt om bestemmingen met een score <10 niet mee te tellen voor netwerkkwaliteit.

De GaWC-lijst krijgt elke twee jaar een update waarmee recente internationale economische ontwikkelingen een plaats krijgen in de score per bestemming. Hiermee kan het belang van een bestemming voor Nederland door de tijd worden gevolgd (bestemmingen die snel opkomen of juist minder belangrijk worden) en meegenomen in de monitoring van netwerkkwaliteit. Met de versie uit 2020 heeft SEO de netwerkkwaliteit op Schiphol in 2020 en 2021 uitgerekend, net zoals de versie uit 2018 is gebruikt voor de jaren 2018 en 2019 etc. Bij de meting van de netwerkkwaliteit over 2022 zal de GaWC-versie uit 2022 worden gebruikt (dit zal in de loop van 2023 gebeuren).

Bijlage 5: achtergrond bij het model en gegevens van GaWC

Deze bijlage, met de titel "Specificatie en analyse van de mondiale connectiviteit van Nederlandse steden", is voor IenW opgesteld door prof. dr. Ben Derudder van de Katholieke Universiteit Leuven. Prof. Derudder is ook betrokken bij het wetenschappelijke netwerk rondom GaWC. Dit document bevat een uiteenzetting van de wijze waarop steden volgens de GaWC-methodologie een score toebedeeld krijgen.

Bijlage 6: reactienota

In de reactienota zijn de vragen en opmerkingen opgenomen van de 24 externe partijen die input hebben geleverd. Deze vragen/opmerkingen zijn thematisch geclusterd en per cluster van een inhoudelijke reactie door IenW voorzien.

In de reactienota is nu nog vermeld van wie de betreffende vraag/opmerking afkomstig was opdat u een beeld krijgt waar het zwaartepunt van de input per stakeholder ligt. Bij uw akkoord om de reactienota te publiceren op

Datum

1 december 2022

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afdeling Internationale
Bereikbaarheid

Aan

Minister

Bijlage(n)

8

rijksoverheid.nl zullen de namen worden verwijderd en zal de reactienota worden geanonimiseerd.

Datum
1 december 2022

Bijlage 7: second opinion door SEO op eerdere conceptversie beleidskader

In 2021 is door IenW aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een second opinion te geven op destijds een eerste schets voor mogelijke indicatoren waarmee netwerkqualiteit zou kunnen worden gemonitord. SEO heeft deze versie van de indicatoren doorgerekend en op basis hiervan aanbevelingen gedaan voor verbetering van de indicatoren. De meeste van deze aanbevelingen zijn overgenomen en de indicatoren zijn aangepast tot de formules die in de definitieve versie van het beleidskader staan. *De indicatoren in deze second opinion en die in het definitieve beleidskader zijn daarmee verschillend van elkaar.*

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afdeling Internationale
Bereikbaarheid

Aan
Minister

Bijlage(n)
8

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
	Kamerbrief	Over het doel van het beleidskader, hoe het tot stand is gekomen en hoe het in de komende periode zal worden gebruikt.
1	Beslisnota met onderwerp: "Beslispunten doorontwikkeling beleidskader (of: monitor) netwerkqualiteit luchtvaart".	Over de doorontwikkeling van het beleidskader op basis van ontvangen input van externe partijen.
2	Beleidskader netwerkqualiteit	Bevat een nieuwe wijze van monitoring van netwerkqualiteit.
3	Studie door SEO Economisch Onderzoek met titel: "Berekeningen beleidskader netwerkqualiteit"	Brengt de netwerkqualiteit op Schiphol volgens het beleidskader in kaart.
4	GaWC-lijst 2020	Rangschikt bestemmingen op basis van een objectieve en numerieke score.
5	Achtergrond bij GaWC-model met titel: "Specificatie en analyse van de mondiale connectiviteit van Nederlandse steden"	Geeft meer achtergrond bij de scores op de GaWC-lijst.

6	Reactienota	Hierin zijn de vragen en opmerkingen van externe partijen die input hebben geleverd op de conceptversie van het beleidskader per cluster gebundeld en van een antwoord voorzien door IenW.
7	Second opinion door SEO Economisch Onderzoek uit juli 2021	Hierin is een eerste schets van indicatoren door IenW om netwerkkwaliteit te meten door SEO getoetst en van advies voorzien. NB: omdat de indicatoren in het beleidskader zijn aangepast n.a.v. deze second opinion zijn de indicatoren niet meer dezelfde als waarop de second opinion is uitgevoerd.

Datum

1 december 2022

Opgesteld doorBestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afdeling Internationale
Bereikbaarheid**Aan**

Minister

Bijlage(n)

8

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
29 september 2022.	"Beslispunten doorontwikkeling beleidskader (of: monitor) netwerkkwaliteit luchtvaart".	Over de doorontwikkeling van het beleidskader op basis van ontvangen input van externe partijen.



TER BESLISSING

Datum

29 september 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/206084

Opgesteld door

Bestuurskern

Beslistermijn

13 oktober 2022

Bijlage(n)

3

Aan
Van

Minister
Directie Luchtvaart

nota

Beslispunten doorontwikkeling beleidskader (of: monitor)
netwerkkwaliteit luchtvaart

Aanleiding

In de Luchtvaartnota 2020-2050 is aangekondigd dat het Rijk een nieuw beleidskader netwerkkwaliteit opstelt. Tijdens de DGLM-staf op 21 april jl. is de conceptversie hiervan met u besproken (bijlage 1). Hierop is deze versie met 28 externe partijen (o.a. medeoverheden, wetenschapsinstellingen, luchtvaartsector, milieubeweging en omwonenden) gedeeld om hun input te verkrijgen; 24 hiervan hebben een reactie ingediend (bijlage 2).

Via deze nota wordt u gevraagd om te besluiten over de manier waarop we dienen om te gaan met de belangrijkste reacties van deze partijen. Uw besluiten zullen worden gebruikt om de conceptversie aan te passen en om partijen met zienswijzen hierover te informeren. De aldus aangepaste, definitieve versie zal hierna z.s.m. aan u worden voorgelegd zodat u dit tijdig naar de Kamer kunt verzenden. Conform eerdere toezeggingen zal de definitieve versie uiterlijk eind dit jaar met de Kamer worden gedeeld.

Deze nota is onderdeel van de besluitvorming en wordt daarom openbaar.

Kern/samenvatting

- De Luchtvaartnota heeft het beleidskader netwerkkwaliteit neergezet als het beleid om de netwerkkwaliteit te monitoren en hierop te sturen.
- Gezien het feit dat sturing qua timing afhankelijk is van de herziening van relevante EU wet- en regelgeving, zoals de slotverordening, en dat de mogelijkheden van sturing ook in een nieuw Europees regelgevend kader waarschijnlijk beperkt zullen zijn, wordt voorgesteld om op dit moment de focus te richten op de monitoring van netwerkkwaliteit en niet op een eventuele toekomstige sturing.
- De geconsulteerde conceptversie heeft als doel een objectief meetbare waarde te geven aan het publieke belang 'een goede verbondenheid met de rest van de wereld'. Daarom zou het beter monitor netwerkkwaliteit kunnen heten (en niet beleidskader).
- Deze nieuwe monitor, waar kwaliteit van de verbindingen centraal staat, kan worden geïntegreerd met de huidige meting van connectiviteit (gebaseerd op aantal vluchten), zoals dit gebeurt in de jaarlijkse Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties (MNS), voor een beter inzicht in de ontwikkeling van het netwerk op luchthavens. De huidige MNS ontbeert de focus op kwaliteitsaspecten. De naam beleidskader is voortdurend gebruikt, ook in relatie tot afspraken KLM, daarom bij voorkeur die naam handhaven. Bovendien moet het in de toekomst na eventuele herziening in EU wel gebruikt (kunnen) worden voor sturing.

- Uitgaande van een objectief instrument voor monitoring van het publieke belang 'een goede verbondenheid' willen we u op basis van de reactie van partijen ten aanzien van de volgende hoofdpunten als volgt adviseren:
 - A. advies om in de monitor meer achtergrondinformatie op te nemen over de verwachte (markt)ontwikkelingen van een hub-and-spoke-model en de rol die dit model heeft voor de bereikbaarheid van Nederland;
 - B. advies om geen wijzigingen door te voeren in de methode, indicatoren en parameters die in de conceptversie van de monitor netwerkqualiteit zijn gebruikt;
 - C. advies om overige publieke belangen, zoals duurzaamheid, niet te vermengen met netwerkqualiteit die uitgaat van het belang van bestemmingen voor Nederland;
 - D. advies om met de monitor netwerkqualiteit de bestemmingennetwerken op zowel Schiphol als de regionale luchthavens te meten;
 - E. tot slot een advies voor a) een manier om aan een toezegging aan de Kamer te voldoen in de definitieve versie van de monitor netwerkqualiteit en b) een procesvoorstel voor de verdere behandeling van de binnengekomen reacties op de conceptversie.

Datum

1 september 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/206084

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Directie Luchtvaart

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in te stemmen met de adviezen die per onderwerp zijn opgenomen onder Beslispunten. In de Toelichting is per beslispunt en advies een meer uitgebreide achtergrond opgenomen.

Akkoord, graag nog wel een keer bespreken in staf DGLM

Beslispunten

De eerste 5 onderwerpen hieronder betreffen de belangrijkste voorstellen uit de input van externe partijen. Het 6^{de} onderwerp (hoeveel vluchten nodig op Schiphol?) betreft een toezegging door u aan het lid Boucke waaraan met oplevering van de monitor netwerkqualiteit kan worden voldaan. Het 7^{de} en laatste onderwerp is een procesvoorstel voor het vervolg.

1. Er wordt gevraagd om een visie op het belang van directe bereikbaarheid naar veel bestemmingen en de toepassing van het hub-en-spoke-model daarvoor op te nemen in de monitor om zo inzicht te geven in de vraag waarom een uitgebreide hubfunctie op Schiphol eigenlijk noodzakelijk is. *Advies: opnemen van een toelichting in de monitor netwerkqualiteit ten aanzien van het belang van directe verbindingen wereldwijd en het belang van het hubmodel hiervoor. De Luchtvaartnota, met daarin een tekstpassage over het belang van de hubfunctie (bijlage 3), biedt hiervoor een goede basis. Met het opnemen van deze toelichting kunt u tevens voldoen aan uw toezegging aan de Kamer tijdens het debat in mei jl. over de aandelenaankoop in Air France-KLM, waarbij u heeft aangegeven "...in het beleidskader in te gaan op de vraag of het model van de hubluchthaven dat Schiphol hanteert aanpassing behoeft om de maatschappelijke kosten en baten meer in balans te brengen". Er zal binnenkort nader onderzoek naar het belang van o.a. directe versus indirecte verbindingen worden gedaan om de inzichten over het hubmodel te toetsen aan actuele ontwikkelingen. De toezending van de monitor netwerkqualiteit aan de Kamer hoeft hier echter niet op te wachten omdat dit niet gaat over het meetbaar maken van de verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld.*

2. Suggestie om naast de gekozen bestemmingen ook andere bestemmingen mee te tellen voor de bepaling van de score van netwerkqualiteit.
Advies: op dit punt geen wijzigingen doorvoeren in de huidige methodiek om te voorkomen dat de objectieve, wetenschappelijke basis ervan onder druk komt te staan. De gehanteerde bestemmingenlijst (Globalization and World Cities index, kortweg: GaWC) wordt wetenschappelijk vastgesteld en biedt een objectief kader voor de bestemmingen waarmee Nederland voor een goede bereikbaarheid verbonden zou moeten zijn vanuit het perspectief van economie/vestigingsklimaat, vracht, congressen/beurzen, internationale organisaties, kennisinstellingen, bezoek van familie/vrienden en recreatie/vakantie. We overwegen om onderzoek te doen naar de vraag of er voldoende ruimte overblijft voor verschillende vervoerssegmenten, zoals vakantieverkeer, naar GaWC en niet-GaWC bestemmingen. De toezending van de monitor netwerkqualiteit aan de Kamer hoeft niet te wachten op dit onderzoek omdat dit niet direct gaat over het meetbaar maken van het publieke belang van een goede verbondenheid.

3. Suggestie om belangrijke bestemmingen te identificeren via feitelijke volumes aan O/D-passagiers en/of handelsstromen om zo de lokale vraag naar luchtvervoer leidend te laten zijn (en daarmee minder focus op de transferfunctie van Schiphol).
Advies: op dit punt de voorgestelde monitoring in de conceptversie ongewijzigd laten en niet werken met aantallen O/D-passagiers en handelsvolume. Het gebruik van cijfers voor O/D-passagiers en handelsstromen kent een aantal belangrijke methodologische nadelen. Een focus op O/D-passagiers voor de bepaling van belangrijke bestemmingen is daarnaast niet in lijn met het coalitieakkoord dat een sterke hubfunctie op Schiphol onderschrijft. Voor deze hubfunctie zijn (ook) transferreizigers nodig.

4. Er wordt voorgesteld om duurzaamheidselementen mee te nemen in de monitoring.
Advies: vasthouden aan de bestaande monitoring in de conceptversie waarbij bestemmingen centraal staan. De monitor netwerkqualiteit is een instrument om het publieke belang van goede verbondenheid objectief en eenduidig meetbaar te maken. Het is dus geen meetinstrument waarin alle publieke belangen worden gemonitord. De weging van de verschillende publieke belangen en (soms) conflicterende doelstellingen is een politieke afweging. Deze afweging is gebaat bij objectieve gegevens per publiek belang. De monitor netwerkqualiteit biedt deze objectiviteit voor het publieke belang van goede verbondenheid.

5. Suggestie om netwerkqualiteit niet alleen op Schiphol te monitoren, maar ook op regionale luchthavens om een compleet beeld te krijgen.
Advies: dezelfde indicatoren uit de monitor netwerkqualiteit zijn ook voor de regionale vliegvelden bruikbaar. Hiermee is het mogelijk om een totaalscore te krijgen voor de verbondenheid door de lucht vanaf alle Nederlandse luchthavens. Dit zal wel leiden tot lagere kwaliteitsscores op de regionale luchthavens dan op Schiphol (vanwege de kleinere omvang van de regionale vliegvelden en hun grotere aandeel van niet-GaWC bestemmingen). Het is belangrijk om in rapportages deze lagere score op de regionale luchthavens, die een ander 'profiel' hebben dan Schiphol, van de juiste context te voorzien.

Datum

1 september 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/206084

Uiterlijk bij**Bijlage(n)**

3

Aan

Minister

Van

Directie Luchtvaart

6. Toezegging aan het Kamerlid Boucke tijdens het debat in mei jl. over de aandeleninkoop in Air France-KLM: hoeveel vluchten zijn er nodig op Schiphol?
Advies: in de monitor verwijzen naar de bestemmingenanalyse die als bijlage is opgenomen bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni jl. met daarin het kabinetsbesluit tot reductie naar 440.000 vluchten.

Datum
1 september 2022
Onze referentie
IENW/BSK-2022/206084

Uiterlijk bij

7. Procesvoorstel behandeling reacties stakeholders.
Advies: opstellen van een Nota van antwoord op de ontvangen reacties. Partijen die hierom hebben gevraagd worden uitgenodigd op kantoor voor een gesprek op ambtelijk niveau.

Bijlage(n)
3

Aan
Minister

Van
Directie Luchtvaart

Bijlagen

1. Conceptversie kader netwerkkwaliteit april 2022 [destijds zo genoemd, voorstel nu is om de titel monitor netwerkkwaliteit te hanteren].
2. Overzicht van externe partijen met wie de conceptversie is gedeeld.
3. Tekstpassage over het belang van de hubfunctie in Luchtvaartnota 2020-2050.

Toelichting

1. Visie op het belang van directe bereikbaarheid en de toepassing van het hub-en-spoke-model daarvoor.

In de conceptversie van de monitor netwerkqualiteit ligt de nadruk op directe verbindingen. Een directe vlucht scheelt passagiers reistijd en biedt een hoger comfort dan een indirecte verbinding met overstap. Het huidige, omvangrijke netwerk aan directe verbindingen op Schiphol leunt (vooral intercontinentaal) op het hub-en-spoke-model van KLM en SkyTeam partners. Het hubmodel is in essentie een antwoord van luchtvaartmaatschappijen op de uitdaging om voldoende routedichtheid te genereren wanneer de herkomst-bestemmingsmarkt (hierna: O/D-markt) een te geringe omvang heeft^{1,2} en maakt het mogelijk om op meer bestemmingen te opereren.

De Luchtvaartnota constateerde al een veranderend belang van het hubmodel op Schiphol. Het beschrijft mondiale ontwikkelingen zoals de groei van de vraag naar luchtvaart met uitbreiding van luchtvaartnetwerken als gevolg, evenals de introductie van kleinere langeafstandsvliegtuigen waarvoor minder transferpassagiers nodig zijn als 'vulling' voor een rendabele operatie. Het aandeel transferpassagiers op Schiphol daalde tot 36,6% in 2018³, het laagste niveau sinds 1993. In de coronacrisis steeg het aandeel transfer juist weer, wat samenhangt met de toenmalige krimp van de O/D-markt.

In de feedback op de conceptversie werden uiteenlopende commentaren gegeven op het feit dat feederbestemmingen (zoals dunne routes naar Scandinavië en het noorden van het Verenigd Koninkrijk) als "overige bestemming" worden geclassificeerd⁴. KLM vindt dit een onderwaardering van het hubmodel, terwijl andere externe partijen juist minder belang hechten aan transferpassagiers voor de Nederlandse bereikbaarheid. Een argument dat critici van transfervervoer aanhalen, is dat het transfersegment gebruik maakt van schaarse (Nederlandse) luchthaveninfrastructuur die wellicht ook ten bate van (Nederlandse) O/D-passagiers had kunnen komen.

Advies: de wens om veel directe verbindingen te hebben vanaf Schiphol ligt ten grondslag aan het belang dat Nederland toekent aan het hubmodel. Het advies is om de betreffende paragraaf over het hubmodel uit de Luchtvaartnota (bijlage 3) over te nemen en aan te vullen met hetgeen hierover al in de conceptversie van de monitor netwerkqualiteit is beschreven. Daarbij zal ook ruimte zijn voor het benoemen van actuele ontwikkelingen, zoals kleinere vliegtuigen die langere afstanden kunnen vliegen, die laten zien dat de waarde van de hub een veranderend belang betreft (in lijn met de Luchtvaartnota). Dit geeft meer ruimte en flexibiliteit om in de toekomst nieuw beleid te maken als ontwikkelingen hierom vragen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan toekomstige nieuwe inzichten over het belang en reistijdwaardering van directe verbindingen versus indirecte verbindingen. De toezending van de monitor netwerkqualiteit aan de

¹ Het low-cost-bedrijfsmodel dat gebruik maakt van de lokale vraag is een andere optie.

² Het hubmodel wordt niet alleen in Amsterdam, Londen, Frankfurt en Parijs toegepast. Er bestaan veel kleinere hubs in Europa, zoals Brussel, Dublin, Stockholm, Lissabon, Riga, Zurich en Wenen.

³ Ongeveer 2/3 deel van de KLM-passagiers bestaat uit transferreizigers.

⁴ Deze bestemmingen staan namelijk niet op de GaWC-index (Globalization and World Cities) die in de monitor netwerkqualiteit als basis dient om de voor Nederland belangrijke bestemmingen te identificeren.

Datum

1 september 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/206084

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Directie Luchtvaart

Kamer uiterlijk eind dit jaar hoeft echter niet te wachten op dergelijk nader onderzoek omdat dit niet gaat over het meetbaar maken van het publieke belang van goede verbondenheid.

Met een dergelijke passage over de hubfunctie in de monitor netwerkkwaliteit kunt u tevens voldoen aan uw toezegging aan de Kamer, waarbij u tijdens het debat eind mei jl. over de aankoop van aandelen in Air-France-KLM na een oproep hiertoe door het lid-Boucke (D66) heeft aangegeven "in het beleidskader in te gaan op de vraag of het model van de hubluchthaven dat Schiphol hanteert aanpassing behoeft".

2. Naast GaWC-bestemmingen ook andere bestemmingen meetellen.

De monitor netwerkkwaliteit maakt gebruik van de GaWC-index (Globalization and World Cities) om de voor Nederland belangrijke bestemmingen objectief en eenduidig te identificeren. Externe partijen reageren hierop door ook andere belangen dan economie/vestigingsklimaat te onderstrepen. Het meest genoemd is het leisure segment: vakantie is een veel voorkomend reisdoel van Nederlanders. Daarnaast worden ook bestemmingen waar veel (arbeids)migranten vandaan komen en feederbestemmingen van KLM en partners belangrijk gevonden. Daarentegen zouden bestemmingen die goed per trein bereikbaar zijn volgens sommigen juist een lagere waardering moeten krijgen. Hierbij geldt als opmerking dat GaWC-bestemmingen niet alleen de belangrijkste centra zijn voor zakelijke reizigers en vrachtvervoer, maar dat ook de meeste reizigers met een sociaal (familie-/vriendenbezoek) of recreatief (vakantie) motief van en naar deze bestemmingen gaan. Dit laatste is in de conceptversie cijfermatig onderbouwd.

Een relevante beleidsvraag bij het onderscheid tussen vluchten naar GaWC- en niet-GaWC bestemmingen is of er voldoende ruimte overblijft voor de verschillende segmenten van vervoer, zoals vakantieverkeer. Er zal verder onderzoek worden gedaan naar het effect van toenemende schaarste van de luchthavencapaciteit in Nederland voor het accommoderen van de vraag. Deze toenemende schaarste wordt gedreven door het (nog) niet openstellen van Lelystad Airport in combinatie met de toekomstige vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol en de blijvende schaarste op de regionale vliegvelden. De toezending van de monitor netwerkkwaliteit aan de Kamer uiterlijk eind dit jaar hoeft echter niet hierop te wachten, omdat dit niet direct gaat over het meetbaar maken van het publieke belang van goede verbondenheid.

Advies: het advies is om op dit punt geen wijzigingen door te voeren in de huidige methodiek. De kracht van het voorgestelde monitoringsinstrument is dat het een objectieve, wetenschappelijke basis heeft in de vorm van de GaWC-index. De enige uitzonderingen die nu zijn opgenomen (Caribisch Nederland en Paramaribo als bestemmingen die niet op GaWC staan) zijn goed uitlegbaar. Door toevoeging van meer uitzonderingen die niet op GaWC staan, verliest de monitor aan kracht. Er is daarbij ook geen lijst beschikbaar die leisure- of feederbestemmingen onderling rangschikt en een score toekent zoals GaWC dit doet.

Datum

1 september 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/206084

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Directie Luchtvaart

3. Belangrijke bestemmingen identificeren via feitelijke volumes aan O/D-passagiers en/of handelsstromen.

In de voorgestelde monitoring wordt gebruikgemaakt van de totale stoel- en/of vrachtcapaciteit op een route om de 'diepte' of intensiteit van het netwerk in kaart te brengen. Diverse stakeholders pleiten voor het gebruik van feitelijke aantallen O/D-passagiers vanuit de gedachte dat Schiphol zich niet moet richten op buitenlandse transferpassagiers die niet in Nederland hoeven te zijn. Dit punt wordt vaak opgebracht door o.a. omwonenden van Schiphol, maar hetzelfde geluid is in het verleden ook in de Kamer te horen geweest.⁵ Het gebruik van O/D-passagiers als basis kent echter een aantal nadelen:

- de monitoring is dan endogeen in plaats van exogeen⁶;
- nieuwe bestemmingen kunnen worden ondergewaardeerd omdat zij nog geen hoge aantallen O/D-passagiers kennen;
- het erkent niet dat leisurebestemmingen (vaak met een hoog aandeel O/D) een grotere substitueerbaarheid hebben dan bestemmingen op de GaWC-lijst: veel mensen kunnen bijv. een vakantie op Corfu vervangen met een verblijf op Rhodos (beide géén GaWC-bestemming). Een congres of zakelijke afspraak in bijv. New York (GaWC-bestemming) heeft die substitueerbaarheid niet of veel minder.

Een ander (extra) criterium dat is geopperd door externe partijen zijn de feitelijke handelsstromen tussen Nederland en derde landen. Het lastige daarbij is echter dat handelsstromen op nationaal niveau en niet op bestemmingenniveau worden geregistreerd. GaWC is bovendien al een proxy voor economische activiteit.

Advies: de kracht van de conceptversie van de monitor netwerkkwaliteit is dat de GaWC-index exogeen, eenduidig, wetenschappelijk en kwantitatief wordt vastgesteld met een objectieve rangschikking van bestemmingen. Het advies is om op dit punt de voorgestelde monitoring via GaWC en stoel-/vrachtcapaciteit per bestemming ongewijzigd te laten en niet te werken met aantallen O/D-passagiers en handelsvolume.

4. Duurzaamheidselementen meenemen in de monitoring.

Vanuit externe partijen kwamen voorstellen om duurzaamheidselementen een plaats te geven in de monitor netwerkkwaliteit. Zo is er het concrete voorstel om de CO₂-efficiëntie (uitstoot per kilometer of passagier) waarmee bestemmingen worden bereikt mee te nemen in de monitoring. In de conceptversie gaat het om netwerkkwaliteit waarbij bestemmingen centraal staan. Concreet gesteld: New York is een belangrijke bestemming vanwege het economische gewicht van deze stad; of de verbinding tussen Nederland en New York wordt uitgevoerd met een stil/zuinig toestel of met een lawaaiig/niet zuinig toestel maakt vanuit bereikbaarheidsoogpunt niet uit. Uiteraard zijn duurzaamheid en leefbaarheid ook relevante publieke belangen in de luchtvaart, maar hiervoor bestaan separate trajecten, bijv. tariefdifferentiatie (stille vliegtuigen betalen minder dan lawaaiige) en/of normstelling (bijmengverplichting). Om een scherpe focus op

⁵ Zo is er de motie-Kröger uit 2020 (motie 11856, Kamerstuk 31936-759) die de regering "...verzoekt... om te (laten) onderzoeken voor hoeveel vluchten er nationale vraag is..." [onderstreping door opsteller van deze nota].

⁶ Als een luchtvaartmaatschappij de tickets naar bijv. Ibiza in de aanbieding doet, leidt dat tot meer O/D-passagiers, maar dat verandert het belang van Ibiza voor Nederland niet.

Datum

1 september 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/206084

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Directie Luchtvaart

netwerkkwaliteit te houden en vanuit de gedachte dat de weging van de verschillende publieke belangen en (soms) conflicterende doelstellingen een politieke afweging is, is gekozen om de overige publieke belangen niet mee te nemen in de monitoring. Een MKBA kan worden gebruikt om de verschillende publieke belangen naast elkaar te zetten, waarbij de monitor netwerkkwaliteit kan dienen als bron met objectieve gegevens.

Verder zijn in de conceptversie de zes bestemmingen uit de Actieagenda Trein en Luchtvaart opgenomen in de monitoring. Het commentaar dat op deze aanpak werd geleverd, was dat een treinverbinding niet dezelfde kwaliteit heeft als een luchtverbinding. Daarnaast wordt gesteld dat een luchtverbinding *lager* moet worden gewaardeerd als er een goede treinverbinding beschikbaar is. De conceptversie volgt deze lijn niet en beschouwt, vanuit het oogpunt van netwerkkwaliteit, een treinstoel naar een Air-Rail bestemming als gelijkwaardig aan een vliegtuigstoel naar dezelfde bestemming; het maakt derhalve niet uit of een bestemming met de trein of het vliegtuig wordt bediend. Met deze aanpak kan de monitoring, bij een mobiliteitsvisie, ook dienen als meetinstrument voor de verbondenheid van Nederland.

Advies: het advies is om duurzaamheidselementen *buiten* de monitor netwerkkwaliteit te houden. Een MKBA kan worden gebruikt om de verschillende publieke belangen naast elkaar te zetten, waarbij de monitor netwerkkwaliteit kan dienen als objectieve maatstaf voor het publieke belang 'goede verbondenheid'.

5. Monitoring van netwerkkwaliteit niet alleen op Schiphol, maar ook op regionale luchthavens.

Door verschillende partijen wordt gepleit voor het toepassen van de nieuwe monitoringssystematiek op Schiphol én de regionale luchthavens. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de regionale luchthavens zelf aangeven dat zij bij voorkeur een netwerk met een mix van GaWC- en niet-GaWC-bestemmingen hebben dat past bij de behoefte van de regionale economie en dat zij niet als 'overloopluchthaven' willen dienen voor leisurevluchten die niet op Schiphol kunnen worden geaccommodeerd.

De monitor netwerkkwaliteit is primair opgesteld met Schiphol op het netvlies. Dit omdat de nationale luchthaven de focus is in de discussie over netwerkkwaliteit en Schiphol veruit de grootste capaciteit heeft en de meeste bestemmingen aanbiedt. In de Luchtvaartnota is echter ook beschreven dat "...het beleidskader kan worden gebruikt voor een inventarisatie van de netwerkkwaliteit op de Nederlandse luchthavens". Dit betekent dat de monitor ook van toepassing zal zijn op de regionale luchthavens. Hierbij is het voorstel om op alle luchthavens dezelfde definitie van netwerkkwaliteit te hanteren en dezelfde indicatoren te gebruiken. Zo kunnen de scores van de Nederlandse luchthavens onderling en door de tijd heen worden vergeleken en is ook benchmarking met buitenlandse luchthavens mogelijk. Met deze aanpak is het mogelijk om een totaalscore voor netwerkkwaliteit voor alle Nederlandse luchthavens te krijgen.

De (veel) kleinere capaciteit op de regionale luchthavens zal resulteren in significant lagere scores voor netwerkkwaliteit op deze afzonderlijke luchthavens ten opzichte van Schiphol. Daarbij moet worden opgemerkt dat voor regionale luchthavens een hogere score (in de vorm van meer vluchten naar meer GaWC-bestemmingen) beleidsmatig gezien niet altijd beter is. Zo zal bij een mogelijke

Datum

1 september 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/206084

Uiterlijk bij**Bijlage(n)**

3

Aan

Minister

Van

Directie Luchtvaart

opening van Lelystad Airport voor commercieel verkeer, conform de beleidsdoelstelling om deze luchthaven zoveel mogelijk te gebruiken voor vakantievluchten naar niet-GaWC bestemmingen, de gehanteerde monitoring leiden tot een lage netwerkkwaliteitscore. Het is belangrijk om dit onderscheid duidelijk te communiceren ten behoeve van een juiste interpretatie van de netwerkscores op de regionale luchthavens. Het hangt dus van het 'profiel' van een luchthaven af hoe de score voor netwerkkwaliteit voor het betreffende vliegveld dient te worden beoordeeld.

Advies: in de monitor netwerkkwaliteit expliciet opnemen dat de daarin voorgestelde indicatoren zullen worden gebruikt om de kwaliteit van de netwerken op zowel Schiphol als op de regionale vliegvelden te monitoren. Vanwege de hieruit voortkomende (lage) netwerkkwaliteitscores op regionale luchthavens is het belangrijk om die in rapportages van de juiste context te voorzien.

6. Aangeven hoeveel vluchten nodig zijn op Schiphol.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer in mei jl. over de aandeleninkoop in Air France-KLM heeft u, na verzoek hierom door het lid-Boucke (D66), de Kamer de toezegging gedaan dat de monitor netwerkkwaliteit zal ingaan op de vraag hoeveel vluchten Schiphol nodig heeft.

Advies: bij de hoofdlijnenbrief over Schiphol van 24 juni 2022 jl. is een bestemmingenanalyse opgesteld met daarin een bandbreedte van 400-440 duizend vluchten. Het advies is om in de monitor netwerkkwaliteit te verwijzen naar deze bestemmingenanalyse om aan uw toezegging te voldoen.

7. Procesvoorstel behandeling reacties stakeholders.

Het voorstel is om een Nota van antwoord op te stellen waarin de hoofdlijnen en de meer technische details uit de opgehaalde feedback worden verwoord en beantwoord. Dit wordt een openbaar document en zal als bijlage bij de definitieve versie van de monitor netwerkkwaliteit aan de Kamer worden gestuurd. Er kan daarnaast ambtelijk gesproken worden met de externe partijen over hun feedback.

Advies: het advies is om akkoord te gaan met het opstellen van een Nota van antwoord op de reacties op de conceptversie en om partijen die hierom hebben verzocht op kantoor uit te nodigen voor wederzijdse nadere toelichting.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Datum

1 september 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/206084

Uiterlijk bij**Bijlage(n)**

3

Aan

Minister

Van

Directie Luchtvaart