

Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol

Commissie Shared Vision,

Hans Alders, voorzitter

Marcel van Gastel, op voordracht van de Staat

Herman Hazewinkel, op voordracht van de Raad van Commissarissen Schiphol

Hans Smits, op voordracht van de Raad van Commissarissen KLM

Amsterdam, 10 december 2012

1. Opdracht en werkwijze Commissie shared vision

Opdracht

In een bespreking van 6 augustus jl. hebben Schiphol, KLM en de ministeries van IenM, EL&I en Financiën vastgesteld dat op diverse momenten het afgelopen jaar is gebleken dat Schiphol en KLM een verschillend beeld hebben over de naleving van de afspraken uit het Aldersakkoord over de selectieve ontwikkeling van Schiphol dan wel dat zij een verschillende interpretatie hebben over de invulling van deze gezamenlijke visie in de praktijk. Het overleg over het Masterplan Schiphol en de financiële consequenties daarvan voor de tarieven is hierdoor in een impasse geraakt. Afgesproken is dat een commissie onder leiding van een onafhankelijke voorzitter wordt gevraagd voor de genoemde ministeries de beide zaken zo feitelijk mogelijk te analyseren en op basis daarvan mogelijkheden voor een oplossing aan te dragen.

De Commissie is als volgt samengesteld:

- Hans Alders, voorzitter
- Marcel van Gastel, op voordracht van de Staat
- Herman Hazewinkel, op voordracht van de Raad van Commissarissen Schiphol
- Hans Smits, op voordracht van de Raad van Commissarissen KLM

De opdracht die aan de Commissie is verstrekt, bestaat uit twee delen:

- een terugblik op de naleving van de selectiviteitsafspraken neergelegd in het Aldersakkoord van oktober 2008 en in het op basis daarvan opgestelde convenant selectiviteit afgesloten tussen het Rijk en Schiphol;
- een vooruitblik op de investeringen die de komende jaren nodig zijn in de Mainport en wat op basis van de wettelijk tariefregulering - de financiële gevolgen daarvan zijn voor de tariefsontwikkeling.

In de opdracht - voor de letterlijke tekst zie bijlage 1 - is verzocht om over deze onderwerpen afzonderlijk te rapporteren. Het verzoek is om te starten met selectiviteit en daarover aan het eind van fase 1, zo mogelijk begin september 2012, een compact, schriftelijk deeladvies uit te brengen. Dit deeladvies treft u hierbij aan.

Werkwijze

De opdracht van medio augustus gaat er van uit, dat zo vroeg mogelijk in september een concept eindrapportage over beide onderdelen zou kunnen worden opgeleverd alsmede een afgerond deeladvies over het eerste onderwerp: de selectiviteit. De commissie heeft al snel moeten vaststellen dat dit tijdschema niet haalbaar was.

Beide onderwerpen lenen zich niet voor het formuleren van uitsluitend een feitenrelaas met daaraan verbonden een aantal conclusies en aanbevelingen. Het is de Commissie al snel gebleken dat niet alleen beide onderwerpen daarvoor te complex zijn, maar ook de relatie tussen de bij deze zaken betrokken hoofdrolspelers. Daarom zijn vanaf medio augustus bij herhaling uitvoerige gesprekken gevoerd met leden van de Raden van Bestuur van Schiphol en KLM. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren van de ministeries IenM, Financiën en EZ alsook met derden die licht kunnen werpen op diverse deelaspecten (waaronder NMa en de gemeente Amsterdam als mede-aandeelhouder).

De Commissie heeft daarmee meer tijd genomen voor de eerste fase, waarin naast een zo goed mogelijke reconstructie van, en een beoordeling over de uitvoering van het selectiviteitsbeleid, ook aandacht is besteed aan de vraag waarom die uitvoering mede aanleiding is geworden voor de ontstane impasse in het overleg over het Masterplan Schiphol en de financiële consequenties daarvan voor de tarieven.

Meer specifiek is de commissie gevraagd om in de eerste fase van de werkzaamheden

“zo feitelijk mogelijk te toetsen of de shared vision inzake de selectieve ontwikkeling van Schiphol zoals neergelegd in het Aldersakkoord ook in de praktijk wordt nagevolgd. De commissie wordt gevraagd om in het geval dat wordt geconstateerd dat bepaalde afspraken niet zijn nagekomen, ook de oorzaken daarvan te bezien. De commissie dient daarbij ook in kaart te brengen of er afspraken zijn gemaakt die tot interpretatieverschillen leiden. Indien dit het geval is, wordt de commissie gevraagd aan te geven wat de oorzaken zijn van de interpretatieverschillen en deze verschillen zoveel mogelijk weg te nemen. Als de oorzaak van de interpretatieverschillen ligt in een verschil van visie over andere onderwerpen dan selectiviteit, dient de commissie dit te benoemen. De commissie dient bij dit deel van de opdracht gebruik te maken van bestaand onderzoek zoals het onderzoek dat in het kader van de stuurgroep Selectiviteit is gedaan naar de “Ontwikkeling Mainport Traffic”.”

Bron: Opdracht Commissie Shared Vision, augustus 2012

Opbouw van het advies

Het advies is als volgt opgebouwd:

1. Context selectiviteit
2. Gemaakte afspraken
3. Uitvoering selectiviteit 2008-2012
4. Onderliggende vraagstukken

2. Context selectiviteit

Aldersakkoord 2008

De basis voor het huidige selectiviteitsbeleid is gelegd in het Aldersakkoord van oktober 2008. In dit akkoord hebben de luchtvaartpartijen (waaronder Schiphol en KLM) met omwonenden, regionaal bestuur en rijkspartijen afspraken neergelegd over de middellange termijn ontwikkeling van de luchthaven tot en met 2020. Het akkoord uit 2008 is in algemene zin gericht op een kwalitatieve en selectieve ontwikkeling van de knooppuntfunctie van de luchthaven Schiphol, gepaard met een duurzame inbedding in haar omgeving.

Het Aldersakkoord en het daarop gebaseerde convenant selectiviteit tussen het rijk en Schiphol werken de selectiviteit verder uit, omdat partijen (sector en omgeving) in het Akkoord overeenkwamen dat er een grens gesteld werd aan de groei van Schiphol (maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen tot 2020) en er, op grond van toen vastgestelde groeicijfers van uit gegaan werd, dat die grens op Schiphol voor 2020 bereikt zou kunnen worden

Netwerkvisie sector

Het denken over selectiviteit werd in de periode in aanloop naar het Aldersakkoord van 2008 als eerste vastgelegd en geoperationaliseerd in de gezamenlijke netwerkvisie van de sector. Schiphol heeft samen met KLM en LVNL al in 2006 een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van de mainport ontwikkeld. Deze plaatst zich overigens in een al veel langer bestaande traditie waarin de functie van Schiphol het hart is van de mainportoperatie. In 2007 wordt de netwerkvisie gepresenteerd aan de Alderstafel. In deze gezamenlijke 'Netwerk visie AAS & KLM', wordt de afhandeling van het hub- en mainportgebonden verkeer de 'kernfunctie' van Schiphol genoemd en wordt zij van nationaal belang geacht.

In deze gezamenlijke netwerkvisie uit 2007 is ook de basis gelegd voor de segmentering van het verkeer in 5 categorieën, die is opgenomen in het Aldersakkoord.

Luchtvaartbeleid Rijk

De luchtvaartnota van het Rijk van begin 2009 stelt vast, dat het uitgebreide netwerk van verbindingen op Schiphol geen vanzelfsprekendheid is en in grote mate afhankelijk is van transferverkeer, dat praktisch geheel voor rekening komt van AF/KLM en diens Skyteam-partners. De luchtvaartnota ziet als functie voor Schiphol het faciliteren van het mainportgebonden verkeer:

“De luchthaven Schiphol moet zich primair toeleggen op het faciliteren van intercontinentaal verkeer en ervoor zorgen dat er een goed transferproduct wordt aangeboden in Nederland. Qua segmenten gaat het vooral om de verbindingen van Skyteam, de overige full service carriers, delen van het segment full freighters en delen van het zakelijke point-to-point verkeer dat bijdraagt aan de vestigingsplaats rond Schiphol en Amsterdam”.

“De publieke functie van Schiphol betreft het faciliteren van het netwerk van verbindingen. Het gaat dan voornamelijk om het optimaal bedienen van de luchtvaartmaatschappijen die (het meest) bijdragen aan de netwerkkwaliteit, het beschikbaar stellen van capaciteit op de grond (landzijdige afhandeling) en het ontwikkelen van een multimodaal knooppunt.”

Bron: Luchtvaartnota, 2009

Daarbij moet Schiphol ook concurrerend zijn:

“Het Nederlandse luchtvaartproduct moet concurrerend zijn en zo (de geambieerde doelgroepen van) reizigers en luchtvaartmaatschappijen verleiden via Schiphol te reizen respectievelijk te opereren. Op deze wijze kan er voor gezorgd worden dat de netwerkkwaliteit overeind blijft. De keuze van luchtvaartmaatschappijen en consumenten wordt bepaald door de balans tussen kosten en kwaliteit. Bovendien willen consumenten wat te kiezen hebben: concurrentie bevordert ook lage prijzen. Daarbij moet erop worden gelet dat de nationale homecarrier, die het netwerk op Schiphol voor het grootste deel bepaalt, niet onder te grote druk komt te staan. Behoud van het level playing field is hierbij wel een voorwaarde. Kortom, goede kwaliteit voor een redelijke prijs op een luchthaven die kan concurreren met andere hub-luchthavens en ervoor zorgen dat de juiste landingsrechten worden toegewezen: dat is de essentie van het kabinetsbeleid.”

Bron: Luchtvaartnota, 2009

Selectiviteitsbeleid

Het selectiviteitsbeleid, zo concludeert de Commissie op basis van hiervoor genoemde stukken, heeft tot doel om de schaarse capaciteit op Schiphol, die in de loop van de tijd als gevolg van de groei van het luchtvaartverkeer zal ontstaan, te benutten voor het verkeer dat daadwerkelijk bijdraagt aan de voor de Nederlandse economie van groot belang zijnde verbindingen, zowel in de vorm van het unieke hub-netwerk van AF/KLM en partners als in de vorm van het overig mainport gebonden verkeer.

Twee elementen

De Commissie concludeert verder dat het selectiviteitsbeleid – zoals opgenomen in het Aldersakkoord en vervolgens in de luchtvaartnota – twee belangrijke elementen kent:

1. Het stimuleren van het hub- en mainportgebonden verkeer dat in alle relevante beleidsstukken van het Rijk en ook in het Aldersadvies 2008 is neergelegd en nog eens verwoord is in artikel 1.1 van het convenant Selectiviteit:

“Partijen streven gezamenlijk naar behoud en versterking van de mainportfunctie en de netwerkqualiteit zoals die vanaf de luchthaven Schiphol wordt geleverd.”

Dit is verder uitgewerkt in artikel 4.1 en 4.2 in het convenant Selectiviteit waarin is opgenomen dat bij de toewijzing van nieuwe slots op Schiphol het mainportgebonden verkeer gestimuleerd moet worden.

2. Het selectiviteitsbeleid als antwoord op de (dreigende) schaarste aan capaciteit op Schiphol. Die treedt op als gevolg van het overeen gekomen plafond van 510.000 vliegtuigbewegingen – binnen de gelijkwaardigheid – op Schiphol tot en met 2020. In het Aldersakkoord is daarop een antwoord geformuleerd door niet mainport gebonden verkeer op regionale luchthavens te accommoderen. Indien op Schiphol de grenzen van de capaciteit worden bereikt (95 % bezetting), dan treedt dit beleid in werking. Voordien wordt gewerkt aan een adequaat instrumentarium om het vertrek van niet-mainport gebonden verkeer te bevorderen, en aan het creëren van voldoende capaciteit op de regionale velden Eindhoven en Lelystad.

Marktontwikkeling

Het is van belang te zien dat partijen in 2008 tot afspraken over een selectieve ontwikkeling van Schiphol kwamen, in een periode waarin Schiphol op dat moment (2008) feitelijk 428.000 vliegtuigbewegingen kende en er tot dat moment een gestage jaarlijkse groei van 2-3 procent gerealiseerd was. Gegeven de bestaande milieugrenzen voor Schiphol en de afspraak in het Aldersakkoord van een maximum aantal van 510.000 bewegingen op Schiphol, betekende dit dat zuinig en selectief moest worden omgegaan met de nog beschikbare ruimte op Schiphol, dat voorbereidingen moesten worden getroffen voor het vertrek van niet mainport gebonden verkeer en dat daarvoor additionele capaciteit gecreëerd moest worden op regionale velden. Partijen realiseerden zich daarbij, naar aanleiding van het op verzoek van de Alderstafel opgestelde rapport van de Commissie Van der Zee over de uitvoerbaarheid van selectiviteitsbeleid, dat het erg lastig zou zijn om een zorgvuldig en effectief selectiviteitsbeleid in de praktijk uit te voeren. In de loop van 2008 brak de financiële crisis uit die een eind maakte aan de toen bestaande groei van de luchtvaart.

3. Gemaakte afspraken

Convenant selectiviteit

Zoals afgesproken in het Akkoord van 2008 hebben Schiphol en het Rijk begin 2009 hun wederzijdse verplichtingen vastgelegd in het 'Convenant behoud en versterking mainportfuncties en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol'.

De belangrijkste inhoudelijke afspraken zijn als volgt samen te vatten:

Art	Overeenkomst
2.3	Voor 31 december 2015 of zoveel eerder als de grens van 95% van 510.000vtb bereikt wordt, 35.000 vtb extra ruimte gerealiseerd op regionale luchthavens.
2.4	Voor 31 december 2012, of zoveel eerder als de grens van 95% van 510.000vtb bereikt wordt, besluitvorming over implementatie stimuleringsmaatregelen (met uitzondering van de maatregelen uit artikel 4 en 5).
2.5	Voor 31 december 2012, of zoveel eerder een of meerdere Partijen dat noodzakelijk achten, bovenop de realisatie onder 2.3, besluitvorming voorbereiden over verdere capaciteitsuitbreiding op regionale luchthavens.
2.6	Partijen nemen de daarvoor geldende operationele en economische randvoorwaarden in acht, en daarnaast mag de ontwikkeling op regionale luchthavens niet ten koste te gaan van Schiphol. Uitbreiding van operaties op specifieke regionale luchthavens vereist een aanpassing van het luchtruim opdat het verkeer van en naar Schiphol geen hinder ondervindt. De Minister van VenW zal zich inspannen dit te realiseren. Verder dienen Partijen zich in te spannen voor een adequate beschikbaarheid van start- en landingsbanen, luchtverkeersleiding- en grondafhandelings-capaciteit, conform de specificaties van het niet-mainportgebonden verkeer en voor goede landzijdige ontsluitingen van de regionale luchthaven(s).
2.7	Partijen spreken af om, bij het gradueel en oplopend beschikbaar komen van capaciteit op regionale luchthavens, de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen op te roepen om, hun eigen niet-mainportgebonden verkeer te stimuleren gebruik te maken van deze regionale capaciteit.
3.1	Schiphol Group ontwikkelt voor 2012 een pakket stimuleringsmaatregelen en operationele restricties waardoor het voor niet-mainportgebonden verkeer dat vanaf de luchthaven Schiphol opereert aantrekkelijk wordt om gebruik te maken van de uitbreiding van de regionale luchthavencapaciteit .
4.1 4.2	Schiphol Group werkt in samenwerking met de relevante Partijen en andere betrokkenen een voorstel uit op basis waarvan bij toewijzing van nieuwe slots het hub- en mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt. Schiphol Group zet dit voorstel om in een lokaal richtsnoer voor slotallocatie en zij legt dit voorstel uiterlijk 1 april 2009 voor aan het coördinatiecomité en bevordert dat het comité een overeenkomstige regeling ter goedkeuring en bekrachtiging voorlegt aan de minister van VenW.
5.1 – 5.4	Schiphol Group werkt in samenwerking met de relevante Partijen en andere betrokkenen een voorstel uit op basis waarvan bij toewijzing van nieuwe slots voorrang wordt gegeven aan luchtvaartmaatschappijen waarvan vliegtuigen niet als ' onderkant Hoofdstuk 3 ' kunnen worden aangemerkt Schiphol Group zet dit voorstel om in een lokaal richtsnoer voor slotallocatie en legt dit voorstel uiterlijk 1 april 2009 voor aan het coördinatiecomité en bevordert dat dit comité een overeenkomstige regeling ter goedkeuring voorlegt aan de minister van VenW. Schiphol Group werkt een voorstel uit om inzet van 'onderkant Hoofdstuk 3' vliegtuigen op de luchthaven Schiphol stapsgewijs verder te beperken. Schiphol zet

Definitie segmenten

Alvorens in te gaan op de vraag of de gemaakte selectiviteitsafspraken zijn nagekomen vraagt de Commissie aandacht voor een kwestie die de afgelopen jaren tussen partijen tot verwarring en hier en daar tot wrijving heeft geleid. Het gaat hierbij om de interpretatie van de afspraken over de indeling en afbakening van de verschillende segmenten die van belang zijn in het selectiviteitsbeleid.

Deze segmentering komt voort uit de volgende verschillende bronnen:

a. netwerkvisie sector (2007) en Aldersakkoord (2008)

Deze onderscheidt 5 segmenten waarbij de "hoogste prioriteit" wordt gegeven aan die "vluchten die connectivity verbeteren" (segment 1). Op de tweede plaats staat "accommoderen andere netwerk carriers vanwege achterliggende netwerken met ruime keuze aan bestemmingen en frequenties" en op de derde plaats "accommoderen point-to-point carriers op belangrijke zakelijke en vrachtverbindingen". Gezamenlijk vormen deze volgens de netwerkvisie het mainportgebonden verkeer. Het Aldersakkoord neemt deze segmentering over.

b. luchtvaartnota (2009)

De luchtvaartnota presenteert een afwijkende segmentering die gebaseerd is op het type carrier:

- SkyTeam
- Overige full service carriers
- Luchtvaartmaatschappijen voor (zakelijke) point-to-point bestemmingen die bijdragen aan de vestigingsplaatsfunctie: delen van low-cost en low fare
- Full-freighters
- Luchtvaartmaatschappijen voor niet-zakelijke point-to-point bestemmingen

De Stuurgroep Selectiviteit (2012) heeft de definitie van de verkeerssegmenten nader uitgewerkt. De resultaten hiervan zijn neergelegd in een brief d.d.16 juli 2012 van de Directeur Luchtvaart van het Ministerie van I&M, waarin de volgende definitie van de vijf segmenten zijn vastgelegd:

1. Hub-operatie (passage en vracht): bestemming bediend door Skyteam en KLM codeshare-partners;
2. Traffic non-hub carriers op ICA-bestemming waarop meer dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden vervoerd. Een bestemming wordt tot dit

segment gerekend indien op die bestemming meer dan 10.000 zakelijk outbound passagiers per jaar worden vervoerd. Het maakt dus niet uit welke carrier die zakelijke passagiers vervoert, het gaat er om dat op die route in totaal op jaar basis meer dan 10.000 zakelijke passagiers worden vervoerd.

3. Traffic non-hub carriers op Europese bestemming waarop meer dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden vervoerd. Voor de bepaling of een bestemming tot dit segment gerekend wordt, geldt hetzelfde als voor segment 2 is aangegeven.
4. Non-hub full freighter traffic.
5. Traffic non-hub carriers op Europese of Intercontinentale bestemming waarop minder dan 10.000 zakelijke outbound passagiers per jaar worden vervoerd.

(Bron: Brief Directeur Luchtvaart inzake selectiviteit aan de heren Hartman en Nijhuis, d.d. 16 juli 2012)

Met deze aanscherping van de omschrijving van de categorieën is de kwestie van de definiëring van de segmenten – en daarmee van het onderscheid tussen mainport- en niet-mainportgebonden verkeer – een aantal jaren na het sluiten van het convenant selectiviteit tot een oplossing gebracht. Met een nadere uitwerking van de definities en de instrumenten hebben de convenantspartijen in de periode 2011-2012 in afstemming met de KLM een belangrijke bijdrage geleverd aan de mogelijkheden van implementatie van het selectiviteitsbeleid.

4. Uitvoering selectiviteit 2008-2012

Bij de beoordeling van de uitvoering van de selectiviteitsafspraken is door de Commissie een onderscheid aangebracht tussen:

1. De afspraken die betrekking hebben op de stimulering van het hub- en mainport gebonden verkeer; en
2. De afspraken die betrekking hebben op de verdeling van schaarse luchthavencapaciteit.

Een beknopt overzicht van de uitvoering per afspraak in het convenant is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport.

4.1 Stimulering van hub- en mainportgebonden verkeer

Local rule

In het convenant selectiviteit is in artikel 4 vastgelegd dat in april 2009 op initiatief van Schiphol een local rule wordt vastgesteld, waarin bij de toewijzing van nieuwe slots het hub- en mainportverkeer wordt gestimuleerd.

De Commissie stelt vast dat partijen in augustus 2008, in het licht van de verslechterende marktomstandigheden, samen tot de conclusie zijn gekomen dat er op dat moment geen behoefte is aan een dergelijke local rule voor slotallocatie. Met het aantrekken van de marktontwikkeling, is in de Stuurgroep selectiviteit van 27 januari 2012, een voorstel vastgesteld dat inmiddels als priority rule van kracht is. De Commissie is van mening dat partijen daarmee in goed overleg invulling hebben gegeven aan datgene wat beoogd is bij het opstellen van artikel 4.2.

Divergerende benaderingen met betrekking tot verkeer uit categorie 2 en 3

De Commissie stelt vast dat door de jaren heen – óók voor de vastlegging van het selectiviteitsbeleid aan de Alderstafel – herhaaldelijk een vraag- en discussiepunt tussen Schiphol en luchtvaartmaatschappijen is, of het bevorderen van de komst van nieuw verkeer uit segment 2 en 3 in alle gevallen profijtelijk is voor de mainport Schiphol. Gegeven het centrale belang dat wordt toegekend aan het waardevolle, maar ook kwetsbare hub-netwerk in het beleid van het Rijk en door de luchtvaartpartners, is daarbij de kernvraag volgens de Commissie: voegen de nieuwe bestemmingen en frequenties van carriers iets toe aan het bestemmingennetwerk op Schiphol of bestaat het risico dat de mainportfunctie daar op korte of langere termijn nadeel van ondervindt.

In dit verband is het van belang om te wijzen op de uitspraak in de Luchtvaartnota dat het Nederlandse luchtvaartproduct concurrerend dient te zijn en dat consumenten belang hebben bij concurrentie, maar dat er daarbij op gelet moet worden, dat de nationale homecarrier niet onder te grote druk komt te staan. Daarbij is het behoud van het level playing field wel een voorwaarde.

Ten aanzien van dit vraagstuk zijn meerdere benaderingen te onderscheiden die met elkaar op gespannen voet kunnen staan. In de praktijk blijkt dat partijen verschillend denken over wat voor Schiphol prioriteit heeft:

- het bevorderen van het hub- systeem van AirFrance/KLM en het overige mainportgebonden verkeer;
- het bevorderen van concurrerende tarieven voor passagiers;
- het zorgen voor continuïteit van de onderneming Schiphol;
- het zorgen voor een redelijk rendement voor de aandeelhouders;
- het zorgen voor een degelijke financieringsstructuur die toegang tot de financiële markten tegen aanvaardbare condities mogelijk maakt, ter financiering van noodzakelijke investeringen.

De Commissie zal tijdens het tweede deel van haar onderzoek over dit vraagstuk een aantal aanbevelingen doen. Zij zal daarbij aandacht besteden aan:

- a. *de substantiële invulling van de wederzijdse uitvoering van de gemaakte afspraken bij de kwalitatieve netwerkontwikkeling*

De Commissie stelt vast dat beide partijen een en andermaal hebben vastgelegd, dat een wederzijdse inzet van hen, onontbeerlijk is voor een succesvolle verdere ontwikkeling van Schiphol. Een belangrijk element is de uitvoering van de gezamenlijke netwerkvisie van partijen. Partijen dienen duidelijke *rules of engagement* te formuleren ten behoeve van serieus onderling overleg en de wijze waarop met wederzijdse belangen wordt omgegaan in de uiteindelijke afwegingen en besluitvorming.

De Commissie stelt vast dat hierbij uitdrukkelijk aandacht moet worden besteed aan mogelijke beperkingen die aan het maken van afspraken worden gesteld door regelgeving op het terrein van de mededinging, zoals ook is verwoord in artikel 1.3 van het Convenant Selectiviteit.

b. *een aanscherping van de formulering van het publieke belang van de overheid bij Schiphol*

De kwalitatieve netwerkontwikkeling is door het Rijk aangemerkt als een te borgen publiek belang. Dit geldt eveneens voor de vrije mededinging in de zin van vrije markttoegang én van bescherming van de gebonden afnemer (zie Kamerstuk 27018, nr. 1 in combinatie met Kamerstuk 28074, nr.6). In fase 2 zal door de Commissie aandacht worden besteed aan de wijze waarop dit publieke belang is geformuleerd en zo nodig kan worden verduidelijkt, zodat helder is voor de partijen, wat van hen op dit punt wordt verwacht.

In dit verband wijst de Commissie ook op de mededeling van september jl. van de Europese Commissie waarin zij oproept tot het formuleren van een adequaat extern Europees luchtvaart beleid om de bedreigingen voor de Europese hub-luchthavens en netwerk airlines het hoofd te kunnen bieden.

4.2 Verdeling schaarse luchthavencapaciteit

Bij de verdeling van schaarse luchthavencapaciteit zijn twee zaken aan de orde:

- Stimuleren hub- en mainport verkeersfunctie; ontmoedigen aantrekken segment 5
- Het uitplaatsen van leisure-verkeer (segment 5)

Het uitplaatsen van segment 5 naar regionale luchthavens

Dit onderdeel van het selectiviteitsbeleid raakt aan de afspraken gemaakt in artikelen 2.3 t/m 2.7 van het convenant selectiviteit. Zwaartepunt in deze artikelen is het realiseren van regionale capaciteit en besluitvorming over de implementatie van stimuleringsmaatregelen voor de herallocatie van segment 5 zodra 95% van 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol gerealiseerd wordt. De stimuleringsmaatregelen zouden uiterlijk op 31 december 2012 gereed moeten zijn, de realisatie van regionale capaciteit van 35.000 vliegtuigbewegingen op 31 december 2015.

Allereerst kan worden vastgesteld dat tot op heden de 95% van 510.000 niet aan de orde is. Schiphol heeft op dit moment (gebruiksjaar 2012) 425.000 vliegtuigbewegingen, ongeveer evenveel als ten tijde van het sluiten van het Aldersakkoord in 2008, nadat het in de jaren 2009 en 2010 een terugval heeft gekend tot op het dieptepunt naar 390.000 bewegingen.

De Commissie heeft vastgesteld dat partijen, in het licht van deze marktontwikkelingen, hebben vastgesteld dat het verstandig is op dat moment het selectiviteitbeleid op te schorten en geen local rules voor slotallocatie in te voeren. Daarmee moet worden gewacht totdat de markt weer aantrekt.

Omdat het creëren van additionele regionale capaciteit met in totaal 70.000 bewegingen, een proces is dat tijd vergt, is daarmee wel een begin gemaakt. De besluitvorming is voorbereid en inmiddels bekrachtigd door een kabinetsbesluit dat op instemming kon rekenen van een Kamermeerderheid voor een ontwikkeling op Eindhoven tot 25.000 extra vliegtuigbewegingen. Voor Lelystad is een kabinetsstandpunt over een ontwikkeling met een toename van 45.000 vliegtuigbewegingen genomen in de tweede helft van 2012.

Daar waar de eerste afgesproken extra capaciteit beschikbaar gesteld is, op Eindhoven Airport, wordt door middel van een ontwikkeling van Transavia op die luchthaven feitelijk invulling gegeven aan de afspraak “om, bij het gradueel en oplopend beschikbaar komen van capaciteit op regionale luchthavens, de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen op te roepen om, hun eigen niet-mainportgebonden verkeer te stimuleren gebruik te maken van deze regionale capaciteit”.

Stimuleren hub- en mainportgebonden verkeer; ontmoedigen aantrekken segment 5

Door de economische crisis ontstaat een terugval in de marktvraag met 10 procent. De Commissie stelt vast dat de aviation marketing strategie van Schiphol hierop is aangepast. Schiphol heeft in de periode 2009-2010 een actief aviation marketing beleid ontwikkeld, waarvan de kern bestaat uit een rewardprogramma voor carriers die nieuwe OD bestemmingen en frequenties realiseren. Dat beleid voert zij uit.

Voor de Commissie is niet vast komen te staan dat over de algemene beleidslijn voor de gevolgde aviation marketing strategie afstemming, dat wil zeggen op een adequate wijze rekening houden met de gerechtvaardigde belangen van partners, heeft plaatsgevonden, ondanks dat uit presentaties van Schiphol aan de departementen en KLM in meerdere of mindere mate het voorgenomen beleid kan worden afgeleid.

De commissie stelt vast dat het totaal aantal bewegingen in categorie 5 in 2012 nog steeds blijft onder het aantal dat op Schiphol vloog ten tijde van het sluiten van het Aldersakkoord.

De gemeenschappelijke uitspraken in het Akkoord van 2008 betroffen een strategie bij toenemende schaarste. Nu zich die situatie de afgelopen jaren niet heeft voorgedaan, maar er sprake was van een scherpe daling in verkeersvolume – van 426.000 bewegingen tijdens het afsluiten van het Aldersakkoord naar 390.000

bewegingen – kan de Commissie begrip opbrengen voor een wijziging van de strategie. Verwacht had echter mogen worden dat er een adequate afstemming zou plaatsvinden over deze wijziging van de strategie. Dit laat onverlet dat het Schiphol is die in de taakverdeling in het kader van de taakverdeling bepaalde besluiten moet nemen en dat die non-discriminatoir dienen te zijn.

Schiphol ontwierp daarnaast in deze periode een voorstel voor het verlagen van de OD tarieven, onder gelijktijdige verhoging van de transfertarieven. Dit voorstel was behalve bedoeld om OD verkeer aan te trekken, ook ingegeven door de behoefte van Schiphol om de kosten van het nieuwe bagagesysteem te laten drukken op het segment dat er het meest profijt van zou hebben. Dit voorstel wordt niet uitgevoerd, omdat het op grote bezwaren stuit van KLM en op basis van de conclusies van de in opdracht van beide partijen uitgevoerde studie door BCG/McKinsey.

De Commissie stelt vast, dat het voorstel van Schiphol de tarieven van OD te verlagen ten nadele van het transferverkeer, de verhouding met KLM veel schade heeft berokkend. Beide partijen hebben verklaard dat naar hun indruk de discussie over deze zaak was afgerond, na de gezamenlijke bespreking met beide adviseurs en de monitoringcommissie over het McKinsey/BCG onderzoek. Bij een volgende discussie – over de werving van overig mainportgebonden verkeer – kwam de verhouding tussen beide opnieuw onder druk te staan.

Onderliggend vraagstuk

De Commissie stelt verder vast dat de uitvoering van het selectiviteitbeleid op zichzelf een onvoldoende verklaring is voor de ontstane impasse in de verhouding tussen Schiphol en KLM. De Commissie is in de gesprekken met betrokkenen en na bestudering van de relevante stukken tot de conclusie gekomen dat er een dieper liggend vraagstuk aan de orde is.

Dat vraagstuk heeft te maken met verschillende interpretaties over de strategische rol en de daaruit voortvloeiende positie van beide partijen ten opzichte van elkaar.

Op grond van alle informatie die de Commissie ter beschikking staat en waarbij de door het rijk vastgestelde Luchtvaartnota een centrale rol speelt, hanteert de commissie als uitgangspunt dat de missie van Schiphol daadwerkelijk in dienst dient te staan van de instandhouding en ontwikkeling van de hub- en mainportfunctie van de luchthaven. Hiervoor is de rol van AirFrance/KLM als de feitelijke drager van het hub-netwerk onmisbaar. Het doel dat de Luchtvaartnota formuleert, is het verder ontwikkelen van een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart. Onder netwerkqualiteit wordt verstaan de

directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd, frequent bediend lijnennet. Dit doel vraagt van beide partijen een continue inspanning.

De concurrentiekracht van de mainport Schiphol ten opzichte van grote luchthavens in omliggende landen wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van het verbindingennetwerk, van de dienstverlening van de luchthaven en van de luchtverkeersleiding in combinatie met een concurrerend kostenniveau. De belangrijkste spelers en hun rollen kunnen dan als volgt worden aangeduid. De overheid stelt de kaders vast en schept de randvoorwaarden. AirFrance/KLM als onderdeel van het Skyteam is in de meest directe zin de belangrijkste leverancier van netwerkqualiteit in Nederland en daarmee de feitelijke drager van de hub. De luchthaven en luchtverkeersleiding zorgen voor een excellente dienstverlening tegen concurrerende kosten. Ieder van de partijen alleen, is niet in staat om het doel te realiseren: zij hebben elkaar nodig in de wetenschap dat zij functioneren in een relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Als deze relatie niet succesvol is staat het direct het succes van de mainport in de weg. Deze bijzondere relatie vergt van de hoofdrolspelers het vermogen om binnen het geldende wettelijke kader een effectieve samenwerking tot stand te brengen waarbij rekening wordt gehouden met elkaars gerechtvaardigde belangen.

De Commissie zal deze kwestie ook nader bezien in het tweede deel van haar opdracht.

5. Conclusies en aanbevelingen

De Commissie komt op basis van het voorgaande tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

De Commissie overweegt het volgende:

1. Het selectiviteitbeleid dat door de Alderstafel is vormgegeven, stoelt op een reeds lang bestaand en door de overheid en sectorpartijen erkend uitgangspunt, dat de kerntaak van Schiphol ligt in het accommoderen en ontwikkelen van het hub- en het mainportgebonden verkeer, met een rijk aanbod van intercontinentale en Europese verbindingen, waarvan de kern en verreweg het merendeel (70%) wordt verzorgd door het hubnetwerk van KLM en partners, ter bevordering van de Nederlandse economie.
2. Schiphol en KLM hebben in hun gezamenlijk opgestelde Netwerkvisie uit 2007 een selectieve ontwikkeling van Schiphol tot uitgangspunt van hun beleid gemaakt, mede met het oog op voorzienbare schaarste op Schiphol. Daarbij zijn ook richtinggevende uitspraken gedaan over de na te streven doelen zoals een uitbreiding van het aantal ICA bestemmingen en een groei van vooral de frequenties op zakelijke Europa bestemmingen alsmede de verhoging van de voor dat doel noodzakelijke piekruurcapaciteit.
3. Het Aldersakkoord en het daarop gebaseerde covenant selectiviteit tussen het rijk en Schiphol werken de selectiviteit uit, omdat partijen (sector en omgeving) in het Akkoord overeenkwamen dat er een grens gesteld werd aan de groei van Schiphol (maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen tot 2020) en er, op grond van toen vastgestelde groeicijfers van uit gegaan werd, dat die grens op Schiphol voor 2020 bereikt zou kunnen worden
4. Het selectiviteitbeleid kent daarom twee elementen:
 - a) het stimuleren van het hub- en mainportgebonden verkeer bij de toewijzing van nieuwe slots;
 - b) het uitplaatsen van leisure-verkeer van Schiphol naar de regionale luchthavens Eindhoven en het voor die functie nog te ontwikkelen Lelystad, zodra op Schiphol 95% van de capaciteit was bereikt.
5. In augustus 2008, aan de vooravond van het uitbrengen van het Aldersakkoord constateren Schiphol en KLM dat er, als gevolg van de economische omstandigheden, naar verwachting de komende jaren geen sprake zal zijn van groei op Schiphol en dat het daarom verstandig is, op dat moment het selectiviteitbeleid op te schorten en geen local rules voor slotallocatie in te voeren. Daarmee moet worden gewacht totdat de markt weer aantrekt.

6. De cijfers over de jaren 2009 en 2010 laten zien dat de situatie zich veel slechter ontwikkelde: het verkeersvolume liep terug van 428.000 naar 386.000 vliegtuigbewegingen.
De terugval in het OD verkeer waaronder segment 5 (leisure verkeer) werd verhevigd door de werking van de ingestelde ticket-tax die dit verkeer verdreef naar luchthavens die net over de grens gelegen zijn.
7. Schiphol ontwikkelt met het oog op deze drastische teruggang een strategische koers met een actief aviation marketing beleid, waarvan de kern bestaat uit een rewardprogramma voor carriers die nieuwe bestemmingen en frequenties realiseren en voert dat uit. Schiphol zet dit programma mede in omdat andere luchthavens vergelijkbare instrumenten hanteren. De partijen verschillen sterk van mening over de wenselijkheid van dit programma.
Zij ontwerpt daarnaast een voorstel voor het verlagen van de OD tarieven, onder gelijktijdige verhoging van de transfertarieven. Dit voorstel was behalve bedoeld om het OD verkeer weer terug te winnen naar Schiphol, ook ingegeven door de behoefte van Schiphol om de kosten van het nieuwe bagagesysteem proportioneel te laten drukken op het segment dat er het meest profijt van zou hebben. Dit voorstel wordt niet uitgevoerd, omdat het op grote bezwaren stuit van KLM, op basis van de conclusies van de in opdracht van beide partijen uitgevoerde studie door BCG/McKinsey.

De Commissie concludeert met betrekking tot de uitvoering van het selectiviteitbeleid het volgende:

1. Schiphol en KLM hebben in de zomer van 2008 besloten, het selectiviteitbeleid zoals aan de Alderstafel was overeengekomen op te schorten, in het licht van de verwachte groeicijfers voor de eerstkomende jaren en pas over te gaan tot het uitvoeren van selectiviteit als de marktomstandigheden daartoe aanleiding zouden geven.
2. Schiphol heeft toen de teruggang drastische vormen aannam in de jaren 2009 en 2010, een strategie ontwikkeld gebaseerd op het terugwinnen van OD verkeer en IenM en KLM over deze strategie geïnformeerd. KLM heeft hier direct bezwaren tegen kenbaar gemaakt. Vervolgens heeft Schiphol besloten tot een programma van aviation marketing, dat zij als onderdeel van de jaarlijkse consultatie gedeeld heeft met de airlines.
Hoewel de Commissie begrip heeft voor deze policy onder die omstandigheden, een terugval naar 390.000 bewegingen ten opzichte van de 426.000 tijdens het afsluiten van het Aldersakkoord, is zij van mening dat een zorgvuldiger consultatie met KLM op zijn plaats was geweest waarbij op een adequate wijze rekening was gehouden met gerechtvaardigde belangen. Dit laat onverlet dat het

Schiphol is die in de taakverdeling in het kader van de netwerkontwikkeling bepaalde besluiten moet nemen en dat die non-discriminatoire dienen te zijn. De commissie stelt vast dat het totaal aantal bewegingen in categorie 5 in 2012 nog steeds blijft onder het aantal dat op Schiphol vloog ten tijde van het sluiten van het Alders akkoord.

3. De Commissie stelt vast, dat het voorstel van Schiphol de tarieven van OD te verlagen ten koste van het transferverkeer, de verhouding met KLM veel schade heeft berokkend. Beide partijen hadden de indruk, dat de discussie over deze zaak was afgerond, na de gezamenlijke bespreking met beide adviseurs en de monitoringcommissie over het McKinsey/BCG onderzoek. De verhouding was echter zo beschadigd dat bij een volgende discussie – over de werving van overig mainportgebonden verkeer – de spanning opnieuw hoog opliep.
4. Geen verschil van mening bestaat er tussen partijen over de vraag, dat van uitplaatsing naar regionale velden in die periode nauwelijks sprake kon zijn, op een vertrek van een deel van het verkeer van Transavia naar Eindhoven na. Het vertrek van een deel van het verkeer van Transavia naar Eindhoven is dankzij de inspanningen van KLM en de directie van luchthaven Eindhoven tot stand gekomen.
5. Zodra de markt weer aantrok, is een local rule opgesteld. De Commissie is van mening dat partijen daarmee een goede invulling hebben gegeven aan datgene wat beoogd is bij het opstellen van artikel 4.2 als zodanig.
6. De Commissie stelt vast, dat er tussen partijen enige tijd verschil van mening heeft bestaan, over de juiste interpretatie van de te hanteren definities bij het selectiviteitsbeleid. Deze kwestie is inmiddels opgelost in een vruchtbaar overleg tussen het rijk en betrokken partijen en de uitkomst is neergelegd in een brief van de directeur Luchtvaart van 16 juli 2012. Vastgesteld kan worden dat hiermee over de definities van de segmenten en de uitvoering van het convenant selectiviteit tussen Schiphol en het Rijk volledige overeenstemming is bereikt. Daarmee is eveneens duidelijkheid gecreëerd over de status van carriers als Vueling en EasyJet: beide bedienen grotendeels segment 3 gezien het aandeel zakelijke bestemmingen. De commissie heeft met instemming kennis genomen van de afspraak om tenminste tweemaal per jaar in de stuurgroep selectiviteit de ontwikkeling van het mainport gebonden verkeer versus het niet mainport verkeer te bespreken en dat de stuurgroep verder invulling zal geven aan de uitwerking van het convenant “Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkwaliteit luchthaven Schiphol”. Ten aanzien van het selectiviteitsbeleid stelt de Commissie ten slotte vast dat zowel partijen als de rijksoverheid in hun handelen een goede balans moeten vinden in het aantrekken van (mainportgebonden) verkeer in de segmenten 2 en 3 en de mogelijke gevolgen

voor het hub-netwerk in segment 1. De Commissie beveelt aan rules of engagement op te stellen voor de wijze waarop een dergelijke balans gevonden moet worden. In dit verband wijst de Commissie ook op de mededeling van september jl. van de Europese Commissie waarin zij oproept tot het formuleren van een adequaat extern Europees luchtvaart beleid om de bedreigingen voor de Europese hub-luchthavens en netwerk airlines het hoofd te kunnen bieden.

BIJLAGE 1 - OPDRACHT COMMISSIE

Inleiding

In 2008 hebben Schiphol, KLM, LVNL, samen met de bestuurlijk partijen in de regio, de omwonenden en het Rijk een gezamenlijke visie ("shared vision") ontwikkeld over de selectieve ontwikkeling van de luchthaven Schiphol tot en met 2020. Deze gezamenlijke visie is neergelegd in het zogenaamde Aldersakkoord tussen genoemde partijen van 1 oktober 2008 en vervolgens opgenomen als kader voor het rijksbeleid in de Luchtvaartnota.

Het afgelopen jaar is op diverse momenten gebleken dat Schiphol en KLM een verschillend beeld hebben over de naleving van deze afspraken uit het Aldersakkoord dan wel dat zij een verschillende interpretatie hebben over de invulling van deze gezamenlijke visie in de praktijk. Dit verschil van inzicht is recentelijk weer aan de orde gekomen in het overleg over het investeringsplan van Schiphol voor de komende jaren, het zogenaamde Masterplan. Het overleg over het Masterplan en de financiële consequenties daarvan voor de tarieven is hierdoor in een impasse gekomen. Deze impasse is mede gelet op het belang van een goede samenwerking tussen luchthaven en de netwerkcarrier, het publieke belang van de Mainport en de lopende evaluatie van de Wet luchtvaart zeer onwenselijk.

In een overleg van 6 augustus jl. hebben Schiphol, KLM en de ministeries van IenM, EL&I en Financiën gesproken over de mogelijkheden om deze impasse te doorbreken. Afgesproken is dat een commissie onder leiding van een onafhankelijke voorzitter wordt gevraagd voor de genoemde ministeries de ontstane impasse zo feitelijk mogelijk te analyseren en op basis daarvan mogelijkheden voor een oplossing aan te dragen.

Opdracht

De commissie wordt gevraagd om aan de betrokken ministeries te rapporteren en te adviseren over de volgende zaken.

Fase 1: terugblik

De commissie wordt gevraagd om zo feitelijk mogelijk te toetsen of de shared vision inzake de selectieve ontwikkeling van Schiphol zoals neergelegd in het Aldersakkoord ook in de praktijk wordt nagevolgd. De commissie wordt gevraagd om in het geval dat wordt geconstateerd dat bepaalde afspraken niet zijn nagekomen, ook de oorzaken daarvan te bezien. De commissie dient daarbij ook in kaart te brengen of er afspraken zijn gemaakt die tot interpretatieverschillen leiden. Indien dit het geval is, wordt de commissie gevraagd aan te geven wat de oorzaken zijn van de interpretatieverschillen en deze verschillen zoveel mogelijk weg te nemen. Als de oorzaak van de interpretatieverschillen ligt in een verschil van visie over andere onderwerpen dan selectiviteit, dient de commissie dit te benoemen.

De commissie dient bij dit deel van de opdracht gebruik te maken van bestaand onderzoek zoals het onderzoek dat in het kader van de stuurgroep Selectiviteit is gedaan naar de "Ontwikkeling Mainport Traffic".

Fase 2: vooruitblik

De commissie wordt vervolgens gevraagd om - wederom zo feitelijk mogelijk - aan te geven wat de implicaties zijn van de shared vision voor de investeringen die de komende jaren nodig zijn in de Mainport en wat - op basis van de wettelijk tariefregulering - de financiële gevolgen hiervan zijn voor de tariefsontwikkeling. In haar advies dient de commissie rekening te houden met bestaande wetgeving, waaronder de regels inzake mededinging en staatssteun, en met de uitgangspunten van het kabinet inzake de evaluatie van de wet Luchtvaart zoals die zijn neergelegd in de brief van 4 april jl. aan de Tweede Kamer, waaronder het uitgangspunt dat Schiphol een redelijk rendement kan maken. In dat kader is het van belang dat de vermogenskosten (inclusief het daarover gelopen risico) kunnen worden goedge maakt.

De advisering van de commissie op dit punt moet oplossingsmogelijkheden bieden dan wel richting geven aan een aantal belangrijke en langdurige en discussies die worden gevoerd over het Masterplan. Elementen die in dit advies aan de orde dienen te komen zijn in ieder geval:

- Beschrijving van de belangrijkste te verwachten ontwikkelingen in de komende 10-20 jaar (zoals passagiersgroei, vliegtuiggrootte etc.), de te verwachten gevolgen van het selectiviteitsbeleid en de consequenties hiervan voor de Mainport;
- Concretisering van de activiteiten waar Schiphol in ieder geval in dient te investeren t.b.v. het behoud en de versterking van de Mainport in 2020, het tijdpad waarmee dat dient te gebeuren en de mogelijke fasering daarbinnen;
- De consequenties van de investeringsplannen voor de ontwikkeling van de luchthaventarieven, op basis van de wettelijke tariefregulering (en de door het kabinet aangekondigde wijzigingen daarvan) en voor het concurrerend kosten- en kwaliteitsniveau ten opzichte van andere luchthavens.

Doorlooptijd

De commissie wordt gevraagd om zo vroeg mogelijk in september een concept eindrapportage over beide fases op te leveren. Daarnaast wordt gevraagd om aan het eind van fase 1 een compacte, schriftelijke terugkoppeling (deeladvies) te geven van de bevindingen uit die fase.

Samenstelling commissie

De commissie zal bestaan uit de volgende personen

- Voorzitter: Hans Alders
- Lid voorgedragen door KLM: Hans Smits
- Lid voorgedragen door Schiphol: Herman Hazewinkel
- Lid voorgedragen door Rijksoverheid: Marcel van Gastel

Het secretariaat van de commissie zal worden gevormd door IenM.

BIJLAGE 2 - FEITENBASIS SELECTIVITEIT

Uitvoering in relatie tot de selectiviteitsafspraken

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de feitelijke implementatie ten aanzien van de concrete afspraken in het convenant selectiviteit.

Art	Overeenkomst	Implementatie
2.3	Voor 31 december 2015 of zoveel eerder als de grens van 95% van 510.000vtb bereikt wordt, 35.000 vtb extra ruimte gerealiseerd op regionale luchthavens.	-10.000 extra op Eindhoven vóór 2015 (per 2015 15.000vtb extra op Eindhoven en per 2016 25.000 extra op Lelystad en per 2020 20.000 extra op Lelystad)
2.4	Voor 31 december 2012, of zoveel eerder als de grens van 95% van 510.000vtb bereikt wordt, besluitvorming over implementatie stimuleringsmaatregelen (met uitzondering van de maatregelen uit artikel 4 en 5).	-Matrix met instrumentarium opgesteld door Stuurgroep selectiviteit (Rijk, Schiphol, KLM). Alderstafel en Kamer zijn hierover inmiddels geïnformeerd. Verkeersverdelingssysteem wordt uitgewerkt.
2.5	Voor 31 december 2012, of zoveel eerder een of meerdere Partijen dat noodzakelijk achten, bovenop de realisatie onder 2.3, besluitvorming voorbereiden over verdere capaciteitsuitbreiding op regionale luchthavens.	De besluitvorming is voorbereid voor een ontwikkeling Eindhoven tot 25.000 extra middels een kabinetsstandpunt; voor Lelystad is een kabinetsstandpunt voor een ontwikkeling met 45.000 extra vliegtuigbewegingen genomen in de tweede helft van 2012.
2.6	Uitbreiding van operaties op specifieke regionale luchthavens vereist een aanpassing van het luchtruim opdat het verkeer van en naar Schiphol geen hinder ondervindt. De Minister van VenW zal zich inspannen dit te realiseren. Verder dienen Partijen zich in te spannen voor een adequate beschikbaarheid van start- en landingsbanen, luchtverkeersleiding- en grondafhandelings-capaciteit, conform de specificaties van het niet-mainportgebonden verkeer en voor goede landzijdige ontsluitingen van de regionale luchthaven(s).	Deze elementen maken onderdeel uit van de voorbereiding van de formele luchthavenbesluiten zoals bedoeld onder 2.5. -Luchtruimstudie Lelystad voor inpassing is gereed; -Business case exploitant is bij Eindhoven definitief en bij Lelystad in afrondende fase. Overleg met niet-mainportgebonden verkeer wordt opgestart voor overleg hierover. -Landzijdige ontsluiting via convenant met regio vastgelegd voor Eindhoven; voor Lelystad is een dergelijk convenant voorzien voor 31 december 2012.
2.7	Partijen spreken af om, bij het gradueel en oplopend beschikbaar komen van capaciteit op regionale luchthavens, de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen op te roepen om, hun eigen niet-mainportgebonden verkeer te stimuleren gebruik te maken van deze regionale capaciteit.	Een eerste stap die hierin gezet kon worden en vervolgens ook gezet is, is de ontwikkeling van Transavia op Eindhoven.
3.1	Schiphol Group ontwikkelt voor 2012 een pakket stimuleringsmaatregelen en operationele restricties waardoor het voor	-enerzijds is een matrix met maatregelen voor stimulering ontwikkeld. -anderzijds is in de praktijk in deze

	<p>niet-mainportgebonden verkeer dat vanaf de luchthaven Schiphol opereert aantrekkelijk wordt om gebruik te maken van de uitbreiding van de regionale luchthavencapaciteit.</p>	<p>periode een programma van aviation marketing beleid gevoerd.</p>
4.1 4.2	<p>Schiphol Group werkt in samenwerking met de relevante Partijen en andere betrokkenen een voorstel uit op basis waarvan bij toewijzing van nieuwe slots het hub- en mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt. Schiphol Group zet dit voorstel om in een lokaal richtsnoer voor slotallocatie en zij legt dit voorstel uiterlijk 1 april 2009 voor aan het coördinatiecomité en bevordert dat het comité een overeenkomstige regeling ter goedkeuring en bekrachtiging voorlegt aan de minister van VenW.</p>	<p>Een voorstel is vastgesteld in de Stuurgroep van 27 januari 2012 en inmiddels als priority rule van kracht. Voor de Mainport zijn met name de long haul bestemmingen van belang. In geval van concurrerende slotaanvragen geldt als additioneel verdeel criterium dat prioriteit kan worden gegeven aan connecterende long haul services die bovendien Mainport gebonden zijn. Deze maatregel is op grond van de IATA uitvoerbaar en heeft effect bij concurrerende slotaanvragen.</p>
5.1 – 5.4	<p>Schiphol Group werkt in een voorstel uit op basis waarvan bij toewijzing van nieuwe slots voorrang wordt gegeven aan luchtvaartmaatschappijen waarvan vliegtuigen niet als ‘onderkant Hoofdstuk 3’ kunnen worden aangemerkt en zet dit voorstel om in een lokaal richtsnoer voor slotallocatie en legt dit voorstel uiterlijk 1 april 2009 voor aan het coördinatiecomité.</p>	<p>Het voorstel voor het richtsnoer is begin april 2009 besproken tijdens het vooroverleg van het coördinatie comité. Voorstel voorrang slots is opgesteld. Voorstellen zijn bedoeld om uitfasering onderkant H3 te bespoedigen. In huidige markt heeft richtsnoer geen effect. I.c.m. met daling in de markt zijn er geen aanvragen voor slots met onderkant H3 vliegtuigen. Wel stringente operationele restricties en tariefdifferentiatie geïmplementeerd. Zie luchtvaartnota pagina 90.</p>