

Vergaderjaar 2022–2023

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 458

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2023

Naar aanleiding van de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022¹ is de Nederlandse slotcoördinator (Airport Coordination Netherlands, ACNL) eind juni 2022 gevraagd om te onderzoeken hoe tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen en de hiermee samenhangende slots kan worden gekomen. Ook is gevraagd om in te gaan op de motie van het lid Kröger c.s.² waarin de regering wordt gevraagd om te onderzoeken hoe een methodiek «voor het niet kunnen alloceren van slots waarop historische aanspraak kan worden gemaakt» ontworpen kan worden.

ACNL heeft die opdracht geaccepteerd en heeft op 14 februari jl. een adviesrapport uitgebracht over de te doorlopen processtappen. Gelijktijdig met dit adviesrapport heeft ACNL een conceptbeleidsregel opgesteld waarin de reductiemethodiek is uitgewerkt. In de EU-Slotverordening is vastgelegd dat een slotcoördinator functioneel en financieel onafhankelijk moet zijn en als enige bevoegd is om slots te alloceren³. Dat geldt ook voor de situatie dat er minder slots beschikbaar zijn dan historische rechten. De door ACNL opgestelde beleidsregel «Slot allocation in case of exceedance of historic rights» is geen onderdeel van het adviesrapport ten behoeve van het Ministerie van IenW; het opstellen van een beleidsregel met een dergelijke reductiemethodiek valt onder de verantwoordelijkheid van ACNL.

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het adviesrapport, de reactie daarop, over de voorgenomen reductieme-

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 432.

² Kamerstuk 31 936, nr. 950.

³ Vanwege de in de EU-Slotverordening nr. 95/93 voorgeschreven onafhankelijke taakuitoefening van de slotcoördinator zijn artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing verklaard voor ACNL. Artikel 21 stelt dat de verantwoordelijke Minister beleidsregels kan opstellen met betrekking tot de taakuitoefening van een zbo. Artikel 22 geeft de verantwoordelijke Minister de bevoegdheid een besluit van een zbo te vernietigen. De EU-Slotverordening biedt echter geen ruimte voor deze bevoegdheden van de Minister.

thodiek (in de vorm van een concept-beleidsregel) van ACNL en over komende vervolgstappen. Met deze brief wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Kröger c.s. De ontvangen stukken zijn als bijlage meegestuurd.

Uitkomsten adviesrapport: transparant en getrappt proces doorlopen

ACNL staat in haar adviesrapport stil bij de activiteiten die de verschillende actoren vanuit hun eigen rol, taak en verantwoordelijkheid moeten verrichten om tot een goede implementatie van de reductie te komen. ACNL staat ook stil bij het juridische kader dat van toepassing is en de tijd die benodigd is om de reductie te bewerkstelligen.

Bij de totstandkoming van het adviesrapport heeft ACNL diverse luchtvaartmaatschappijen, de luchthaven Schiphol, koepelorganisaties (BARIN, IATA, ACN), de Europese Commissie (DG MOVE) en de Omgevingsraad Schiphol (ORS) gesproken. ACNL heeft het Ministerie van IenW ook periodiek geïnformeerd over de voortgang. Deze afstemming had niet als doel om overeenstemming te bereiken, maar om stakeholders te informeren over het onderzoek en hen de gelegenheid te geven om vragen te stellen en input te leveren. De inhoud van het adviesrapport bevat daarom alleen het standpunt van ACNL.

Om tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen te komen benoemt ACNL, ongeacht de mate van de reductie, een viertal vaste processtappen waarbij iedere partij zijn rol, taak en verantwoordelijkheid heeft. Deze processtappen en de actoren betreffen:

1. De overheid neemt binnen de geldende kaders de milieunorm⁴ op in wet- en regelgeving.
2. De luchthavenexploitant stelt op basis van deze norm per seizoen de beschikbare capaciteit vast rekening houdend met de wereldwijd geldende kalender voor slotallocatie.
3. De slotcoördinator verdeelt de beschikbare slots uit de capaciteitsdeclaratie onder de luchtvaartmaatschappijen met inachtneming van de Slotverordening.
4. De luchtvaartmaatschappijen gebruiken de slots zoals toegewezen en het staat luchtvaartmaatschappijen vrij om te kiezen hoe ze het slot willen gebruiken (zoals type operatie, bestemming, type luchtvaartuig).

Deze vier stappen vormen een getrappt proces en zijn relevant voor elk van de drie verschillende sporen die door het Ministerie van IenW zijn uitgewerkt in relatie tot het Kabinetsbesluit in de Hoofdlijnenbrief Schiphol van juni 2022: beëindiging anticiperend handhaven in combinatie met de experimenteerregeling (spoor 1); de Balanced Approach procedure (spoor 2); sturen op normen en verankering in het LVB (spoor 3).

Ten aanzien van de implementatie van een reductie geeft ACNL aan deze te laten aansluiten bij de start van een winterseizoen, omdat een reductie betrekking heeft op een geheel operationeel jaar (1 november–31 oktober). Wanneer de inhoudelijke en juridische grondslag en de capaciteitsdeclaratie niet tijdig gereed zijn, schuift de implementatie idealiter een jaar op zodat aangesloten kan worden op een geheel operationeel jaar. Indien halverwege het gebruiksjaar gestart zou worden met de reductie, raadt ACNL aan de reductie alleen voor het zomerseizoen toe te passen.

⁴ Zoals het toegestane aantal vliegtuigbewegingen in een jaar en het toegestane aantal vliegtuigbewegingen in de nacht.

ACNL adviseert om geen overgangsregeling in te stellen (om gefaseerd te verlagen). Een overgangsregeling heeft alleen zin als er daadwerkelijk significante aantallen slots ongebruikt over blijven en deze worden teruggegeven of door faillissementen terugvallen. De verwachting is dat dit nauwelijks het geval zal zijn.

Het Ministerie van IenW herkent en deelt de vier processtappen die ACNL schetst en die door de verschillende partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid getrapd doorlopen moeten worden. Het advies om geen overgangsregeling in te stellen wordt overgenomen. Ten aanzien van de implementatiedatum delen we de uitdrukkelijke voorkeur om deze aan te laten sluiten bij de start van een winterseizoen. Mocht de reductie halverwege het gebruiksjaar worden gestart, dan onderschrijft het Ministerie van IenW ook het advies van ACNL om de reductie alleen voor het zomerseizoen toe te passen om te voorkomen dat de gehele reductie in één seizoen genomen moet worden.

Reductiemethodiek: proportionele reductie

De concept beleidsregel gaat in op de procedure en methodiek die door ACNL gebruikt zal worden om slots te alloceren in het geval er minder slots beschikbaar zijn dan waar historische aanspraak op kan worden gemaakt. ACNL zal sectorpartijen de komende periode informeren over de beleidsregel alvorens deze definitief vast te stellen. De beleidsregel zal voor de slotallocatie van het komende winterseizoen 2023/2024 van kracht zijn.

ACNL geeft in de beschrijving van de reductiemethodiek aan dat er twee methodes zijn onderzocht: (i) proportionele verdeling; (ii) verdeling gebaseerd op de verdeelregels (uit de slotverordening en de beleidsregel «additionele allocatie criteria»). Met behulp van simulaties heeft ACNL de impact van deze twee methodes op verschillende aspecten (zoals connectiviteit, concurrentie en milieu) in kaart gebracht.

ACNL geeft aan dat de twee methodes niet significant verschillen op de onderzochte aspecten, maar dat de impact op individuele luchtvaartmaatschappijen «ongelijk» uitpakt. Dat hangt samen met het feit dat luchtvaartmaatschappijen zich niet voor kunnen bereiden op een methode op basis van prioriteitsregels vanwege de korte aankondigingsperiode. De proportionele methode kent deze nadelen niet. Daar komt bij dat deze methode het beste aansluit bij een door de sector gedragen «best practice document» voor tijdelijke capaciteitsbeperkingen (tijdens de Covid-19 pandemie) die gebaseerd is op het principe van proportionaliteit⁵.

Alles overwegende heeft ACNL een concept beleidsregel ontwikkeld die uitgaat van een proportionele reductie. De historische slotreeksen die niet gealloceerd kunnen worden, worden met voorrang op de wachtlijst geplaatst voor in ieder geval het betreffende seizoen. Nadat de slotreeksen zijn toegekend staat het luchtvaartmaatschappijen vrij om te bepalen hoe ze de slots willen opereren, binnen de beschikbaar gestelde capaciteit.

Het is zeer behulpzaam dat ACNL een reductiemethodiek heeft opgesteld die binnenkort met stakeholders wordt besproken en daarna gepubliceerd zal worden, zodat deze op tijd van kracht kan zijn. De reductiemethodiek (vastgelegd in een concept-beleidsregel) betreft geen advies aan het

⁵ The best practice paper for managing temporary capacity reduction (17 July 2020) issued by the World Airport Slot Board; Managing temporary reductions of airport capacity (iata.org).

Ministerie IenW. Het gaat hier om de uitwerking van een taak die bij ACNL is belegd, wat betekent dat ik de inhoud ter kennisgeving aanneem.

Vervolg

Het kabinet is zich bewust van de impact van de voorgenomen reductie van het aantal vliegtuigbewegingen en de daarmee samenhangende slots voor de luchtvaartsector en deelt het advies van ACNL om een zorgvuldig en getrappt proces te doorlopen waarbij iedere actor zijn eigen taken en verantwoordelijkheid heeft.

Het Ministerie van IenW zet zich ervoor in om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor het stellen van kaders binnen de geldende internationale regelgeving in nationale wet- en regelgeving. Voor spoor 1 van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol (het beëindigen van anticiperend handhaven in combinatie met de experimenteerregeling) is het Ministerie van IenW in januari 2023 gestart met de internetconsultatie van de «experimenteerregeling Schiphol» om strikt preferentieel baangebruik voort te kunnen zetten met ingang van 1 november van dit jaar. Voor spoor 2 (de Balanced Approach procedure) is eind december 2022 gestart met de verplichte consultatieronde.

ACNL zal na het informeren van de sectorpartijen de hiervoor genoemde beleidsregel publiceren en een werkprocedure maken. Daarin zal uitgewerkt staan hoe ACNL het criterium van proportionaliteit in de praktijk zal toepassen en wat er van luchtvaartmaatschappijen wordt verwacht. ACNL is voornemens om deze werkprocedure te publiceren voor de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie voor het komende winterseizoen; uiterlijk 4 mei 2023.

Over de voortgang rond het Kabinetsbesluit Schiphol en de vervolgstappen die gezet worden om tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen en de daarbij behorende slots te komen, wordt de Kamer periodiek geïnformeerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers