# SCHIPHOL REGEERT

## BEKNOPTE GESCHIEDENIS VERKEERVERDELINGSREGELING (VVR) SCHIPHOL – LELYSTAD AIRPORT

SAMENWERKENDE ACTIEGROEPEN TEGEN LAAGVLIEGEN

# Schiphol regeert

## Beknopte geschiedenis verkeerverdelingsregeling (VVR) Schiphol – Lelystad Airport

**Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen**

November 2020

Uitgave : Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen (SATL)
Website : https://satl-lelystad.nl/
Contact : info@satl-lelystad.nl

Afbeelding voorzijde: Paul Kooi, 100pk
Afbeelding achterzijde: Frédérik Ruys / VPRO, Nederland van Boven

ISBN/EAN 978 90 813219 5 2

Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door Apada ICT oplossingen

## Belangrijkste bevindingen: Parlement essentiële informatie onthouden en verkeerd geïnformeerd

In het Aldersakkoord (2008) is overeengekomen dat Lelystad Airport (met Eindhoven) het vakantieverkeer van Schiphol moet overnemen en dat Schiphol de vrijgekomen capaciteit gaat gebruiken voor mainport relevant transfer/hubverkeer. Dit vormt de ruggengraat van het selectiviteitsbeleid. Drie moties onderstrepen dat deze reallocatie de exclusieve bestaansgrond van Lelystad Airport vormt en dat voor autonome groei op Lelystad geen plaats is. Voor dit historisch overzicht is nagegaan hoe Schiphol en het ministerie (ambtenaren en bewindslieden) hiermee zijn omgegaan. Hier de belangrijkste bevindingen. Het luchthavenbesluit Lelystad Airport van 2015 is het scharnierpunt.

1. Al in 2007 weten Schiphol en het ministerie dat vrijwillige verplaatsing van vakantieverkeer op forse weerstand stuit bij de vliegmaatschappijen. Dit besef is in de jaren 2012-2014 versterkt.
2. Vanaf 2007 is bij beide bekend dat een verkeersverdelingsregeling (VVR), bedoeld om de selectiviteitsdoelen zeker te stellen, een juridisch mijnenveld is, omdat de exclusieve reallocatie die Nederland beoogt op gespannen voet staat met de Europese regelgeving. Hiervoor en voor andere nadelen is tussen 2007 en 2013 gewaarschuwd in diverse, vaak niet actief met de Kamer gedeelde, rapporten.
3. Schiphol laat zich weinig gelegen liggen aan het Aldersakkoord. Het bedrijf stuurt vanaf 2007 aan op vrijwillige verplaatsing én autonome groei en doet met betrekking tot zijn capaciteitsbeleid weinig tot niets aan de selectiviteit, niet op Schiphol, niet op Eindhoven en niet voor Lelystad. Het belang van het Aldersakkoord is voor de Schiphol Group gelegen in de groeimogelijkheden die het biedt.
4. In mei 2013 schuift de top van het ministerie, Schiphol en de KLM achter de schermen de VVR als onbruikbaar terzijde, zonder een alternatief te hebben.
5. In de loop van 2013 en 2014 maakt Schiphol het ministerie duidelijk dat autonome groei onafwendbaar is en het geeft dit in april 2014 een plaats in zijn businessplan voor Lelystad.
6. Het ministerie heeft zich tot 2017 niet in Brussel vergewist van haar speelruimte, iets wat in de Kamer al in 2011 is geopperd.
7. Het parlement is stelselmatig niet of niet adequaat geïnformeerd over de problemen met het 'verleiden' van de vliegmaatschappijen en de juridische kwetsbaarheid van de beoogde VVR. De vernietigende conclusies die in mei 2013 achter de schermen over de VVR zijn getrokken, worden niet met de Kamers gedeeld. Schiphol heeft op de informatievoorziening veel invloed kunnen uitoefenen.
8. Het luchthavenbesluit van 2015 is gebaseerd op een laakbaar onjuiste voorstelling van zaken van (a) de businesscase van Lelystad Airport; en (b) de borging van het selectiviteitsbeleid.

9. De problemen om in de jaren 2017 – 2019 bij de betrokken partijen en de Europese Commissie instemming voor een VVR te krijgen, zijn terug te voeren op het in de voorgaande jaren willens en wetens negeren van de waarschuwingen.
10. Voor Schiphol en de verantwoordelijke bewindslieden Joop Atsma, Wilma Mansveld en Cora van Nieuwenhuizen was - of werd op enigerlei moment - Lelystad Airport geen middel om het selectiviteitsbeleid gestalte te geven, maar doel op zich.

Het overzicht maakt duidelijk dat het Lelystad Airport-beleid van meet af aan op drijfzand rust. De insiders wisten dit, maar verzwegen of verdoezelden het. Het is aannemelijk dat is aangestuurd op een voldongen feit: een kant-en-klare luchthaven, waarvoor uiteindelijk, zogenaamd 'onvoorzien en à *contrecoeur'*, de principes maar moeten wijken.

# Inhoud


| | |
|---|---|
| Belangrijkste bevindingen | 3 |
| Inleiding | 7 |
| Samenvatting en conclusies | 9 |
| Tijdlijn verkeersverdelingsregeling (VVR) Schiphol - Lelystad | 17 |
| Afkortingen | 109 |
| Personenregister | 111 |

## Inleiding

Op 22 december 2019 baart VVD-minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) Cora van Nieuwenhuizen opzien door in een interview met *Trouw* te verklaren dat het 'van begin af aan duidelijk [is] geweest dat Lelystad nooit voor 100 procent vluchten zou kunnen overnemen van Schiphol, iedereen wist dat de [Europese] Commissie een antidiscrimineringsbepaling heeft.' De bewindsvrouw refereert aan een omstreden verkeersverdelingsregeling (VVR), waaraan de Europese Commissie (EC) drie maanden eerder haar goedkeuring heeft gehecht. Deze goedgekeurde VVR voorziet in zogeheten 'autonome groei', dat wil zeggen het toelaten tot Lelystad van nieuwe, niet van Schiphol afkomstige vluchten en vliegmaatschappijen. Dit is in strijd met wat parlement en regering sinds 2008 nastreven en in niet minder dan drie moties is herbevestigd. In twee VVR-versies die eerder onder haar verantwoordelijkheid waren gepresenteerd, zat geen autonome groei.

Als verbaasde Kamerleden willen weten waarom ze dan toch eerst met de twee andere versies is gekomen en wat ze precies met 'van begin af aan' bedoelt, verklaart de minister dat het besef doorbrak tijdens besprekingen met de EC over de tweede versie, in het najaar van 2018. In september 2019 was haar echter door GroenLinks Kamerlid Suzanne Kröger gevraagd of sinds een advies uit 2008, dat kort tevoren door een journalist was gewobd, niet al veel eerder bekend was dat het Lelystad-beleid op juridisch drijfzand berustte. De portée van Krögers vraag had de minister toen zorgvuldig omzeild.

Een en ander leidt tot de volgende vragen:

1. Sinds wanneer weten het ministerie (apparaat en bewindslieden) en Schiphol, de hoofdrolspelers in het Lelystad-dossier, dat een door de EU goedgekeurde VVR onontbeerlijk is om het Schiphol-Lelystad beleid kracht bij te zetten?
2. Sinds wanneer weten deze spelers dat een VVR die aan de eisen van het Nederlands beleid voldoet (alleen verplaatsen vanuit Schiphol en geen autonome groei op Lelystad Airport) juridisch problematisch is?
3. Hoe zijn deze spelers, in het bijzonder het ministerie, beleidsmatig en bij het informeren van het parlement met genoemde kennis omgegaan?

Gekozen is voor een (grotendeels) chronologische tijdlijn met als resultaat 90 genummerde lemma's. De lijn loopt van 1993, het jaar waarin Schiphol Lelystad overneemt, tot november 2020. De tijdlijn wordt voorafgegaan door de paragraaf Samenvatting en conclusies. Hierin worden ter beantwoording van de vragen en de conclusies lijnen doorgetrokken en dwarsverbanden gelegd. Dat gebeurt met verwijzingen tussen haakjes naar relevante lemma's uit de tijdlijn.[1]

1 Kruisverwijzingen tussen de lemma's: (Zie 10) verwijst naar lemma 10.

Om verifieerbaar te zijn, is consequent geannoteerd, met in principe per lemma één noot waar alle citaten in het desbetreffende lemma naar verwijzen; naar paginanummers in Kamerstukken en andere, vaak niet uitgegeven, bronnen wordt niet verwezen. Het gebruikte bronnenmateriaal bestaat hoofdzakelijk uit Kamerstukken en bijbehorende bijlagen. Tevens is gebruik gemaakt van door SATL en anderen gewobd materiaal. Daar past een kanttekening bij. WOB-verzoeken van Arkefly (nu TUI) uit 2014 hebben bijvoorbeeld interessante inzichten opgeleverd over de invloed van Schiphol op het beleid van het ministerie. (Zie o.a. 35). Omdat WOB-verzoeken over de jaren 2015-2020 stuiten op een muur van 'Niet Openbaar' en 'deels openbare' stukken, die door weglakken tot een paskwil zijn verworden, zijn vergelijkbare inzichten over deze periode niet of nauwelijks mogelijk gebleken. Het tekent een bange overheid en voedt de diepe argwaan rond een dossier, dat in december 2018 door D66-Kamerlid Jan Paternotte is gekwalificeerd als 'Flaterfestijn van de overheid'.[2]

2 TK 2018/19. Handelingen nr. 37 item 31. Verslag plenaire vergadering, 18-12-2018.

## Samenvatting en conclusies

(Tussen haakjes verwijzingen naar relevante lemma's)

In het Aldersakkoord (2008) is overeengekomen dat de vliegvelden Lelystad en Eindhoven van Schiphol het voor de mainport niet relevant vakantieverkeer zullen overnemen en Schiphol de vrijgekomen capaciteit gaat invullen met voor de mainport wel relevant transfer/hubverkeer. Deze uitplaatsing is de ruggengraat van het selectiviteitsbeleid, dat de groei- en hinderproblematiek rond Schiphol moet opvangen. (15) De afspraken zijn in de loop der jaren diverse keren door regering en Kamer bekrachtigd. (16) Met betrekking tot Lelystad heeft de Kamer in drie moties bovendien onderstreept dat Lelystad Airport uitsluitend bestemd is voor van Schiphol uitgeplaatst vliegverkeer en niet toegankelijk mag zijn voor autonome groei genererende nieuwkomers. Twee moties staan op naam van CDA-Kamerleden (2014 en 2017), één op die van een SP-afgevaardigde (2018). (41, 62, 75) Sinds 2017 wordt de Kamer geconfronteerd met problemen om deze afspraken juridisch te borgen door middel van een door de Europese Commissie (EC) goedgekeurde verkeersverdelingsregeling (VVR). De laatste, door het huidige kabinet voorgestelde en in september 2019 door de EC goedgekeurde versie voorziet echter wel in autonome groei. (76, 80, 86, 87) Doordat de minister een voorhang heeft geweigerd, heeft het parlement tot op heden nog geen beoordeling kunnen geven van de op deze VVR gebaseerde AMVB. (89)

Voor deze tijdlijn zijn drie vragen gebruikt.

**1. Sinds wanneer weten het ministerie en Schiphol dat een door de EU goedgekeurde VVR onontbeerlijk is om het Schiphol-Lelystad beleid kracht bij te zetten?**

In elk geval sinds 2007. In dit jaar, het Aldersakkoord moet nog worden gesloten, vermeldt Schiphol in zijn langetermijnvisie dat de vliegmaatschappijen die vanaf Schiphol opereren en voor verhuizing in aanmerking komen (charter- of vakantiemaatschappijen) om uiteenlopende redenen niet vrijwillig zullen meewerken aan verhuizing en/of splitsing van hun activiteiten. (6)

Deze informatie kan het ministerie niet zijn ontgaan. De langetermijnvisie van Schiphol is geen obscuur stuk en het ministerie laat het zelf en door diverse instanties grondig analyseren. (9-14) In 2008 blijkt ook dat het ministerie beseft dat sommige maatschappijen hooguit geïnteresseerd zijn in 'additionele' groei op Lelystad, maar hun posities op Schiphol wensen te behouden. (14) En additionele groei betekent autonome groei voor het *luchthavenbedrijf* Schiphol dat voor 100% eigenaar is van Lelystad en voor 51% van Eindhoven. Voor de *luchthaven* Schiphol levert de additionele groei geen ruimte op voor mainport/hubverkeer, zoals de bedoeling is.

In de jaren 2012-2014 wordt het besef dat deze maatschappijen niet meewerken versterkt, als Schiphol in het kader van de voorbereiding van het luchthavenbesluit-Lelystad (gepland voor 2014), duidelijkheid moet verschaffen over hun bereidheid. Het luchthavenbedrijf blijkt dat niet te kunnen en niet te willen. (35, 38, 40) Belangrijke spelers als Arkefly, Corendon en Easyjet maken binnenskamers en publiekelijk duidelijk niet naar Flevoland te willen en vraagtekens te plaatsen bij de motieven achter het Lelystadbeleid. (30, 36, 38, 39) Genoemde maatschappijen zullen zich, samen met andere, nadien met hand en tand tegen gedwongen verplaatsing, discriminatie en oneerlijke concurrentie blijven verzetten. (60, 65, 69) Op de achtergrond tekent zich bovendien af dat Eindhoven zonder een VVR ten prooi valt aan autonome groei van Transavia (additioneel) en nieuwe *low cost carriers* als Ryanair (autonome groei *pur sang*).

Kortom, al jaren voordat het luchthavenbesluit aan de orde komt, is duidelijk dat zonder een juridische borging het uitplaatsingsbeleid tot mislukken gedoemd is en Lelystad Airport geen reden van bestaan heeft.

**2. Sinds wanneer weten het ministerie en Schiphol dat een VVR die aan de eisen van het Nederlands beleid voldoet (alleen verplaatsen vanuit Schiphol en geen autonome groei op Lelystad Airport) juridisch problematisch is?**

Hoe dan ook sinds 2007. In Schipholsl langetermijnvisie staat klip en klaar dat gedwongen uitplaatsing geen begaanbare weg is, omdat dit haaks staat op de liberalisering van markt en regelgeving. Het bedrijf wil daarom ook niet van 'uitplaatsing' maar 'verplaatsing' spreken. (6)

Een trits rapporten en adviezen van consultancy- en onderzoeksbureaus (Ecorys, SEO), de Planbureaus en het KiM en een speciale Selectiviteitscommissie, uitgebracht rond Schipholsl langetermijnvisie en de luchtvaartnota (2009), bevestigen Schipholsl constatering. (9, 10, 12, 13). Alle wijzen erop dat de Europese regelgeving weliswaar in verkeersverdelingsregelingen voorziet, maar dat de aard van de regelgeving ten aanzien vrije markt, mededinging, non-discriminatie, onpartijdigheid en transparantie grote risico's impliceren. Bezint eer ge begint, is de teneur van de meeste adviezen. De Selectiviteitscommissie, geleid door slotcoördinator M. van der Zee en ingesteld door Verkeer en Waterstaat, is bijzonder duidelijk: velen zien in een VVR de oplossing, maar beseffen niet waar het in de EU-regelgeving om draait. (13) De commissie:

> 'Het doel is het handhaven van de effectiviteit van de vrije interne luchtvaartmarkt, niet het accommoderen van selectiviteitsmaatregelen.'

'Stevige, ingrijpende maatregelen', zoals het 'uitplaatsen van verkeerssegmenten', kan men beter vergeten, is de boodschap van deze commissie.

Deze waarschuwingen worden onderbouwd door een grondig onderzoek van adviesbureau SEO, dat in mei 2013 wordt gepresenteerd. (32) Het is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), in het kader van de voor-

bereiding van het luchthavenbesluit-Lelystad. De strekking van het SEO-advies is dat zowel een informele als een formele VVR – de eerste niet, de tweede wel in de Europese regelgeving verankerd – problematisch is. Een formele VVR moet altijd non-discriminatoir, proportioneel en transparant zijn. Met een VVR zoals Nederland die wenst, is onder een nieuwe EU-verordening ook nog geen ervaring opgedaan, maar onder het oude regime zijn vergelijkbare regelingen elders op veel verzet gestuit en door Brussel afgeschoten. SEO voorziet dat Brussel hetzelfde zal doen met een Nederlands voorstel óf tot aanpassing zal dwingen. Profetische woorden!

Veelzeggend zijn de conclusies die de Stuurgroep Selectiviteit in beslotenheid aan het SEO-rapport verbindt. (34) Deze Stuurgroep bestaat uit topmensen van IenM en Schiphol en een KLM'er als waarnemer. In deze tijd zijn dat respectievelijk Rob Huyser, Ad Rutten en Pieter Elbers. In een oplegnota die zij op 30 mei 2013 bespreken, wordt na een reeks negatieve kwalificaties ('zeer lastig', 'grote risico's juridische houdbaarheid', 'scoren slecht/zeer slecht' op het vlak van Europese regelgeving, 'star', 'niet opportuun') geconcludeerd dat een VVR ongeschikt is om het selectiviteitsbeleid te borgen:

> 'Gegeven de analyse van SEO en de (voorlopige) conclusies acht de stuurgroep het niet wenselijk het instrument van verkeersverdeelregels in te zetten ten behoeve van het selectiviteitsbeleid.'

In een brief aan IenM, gedateerd 4 februari 2014, voegt Schiphol-directeur Ad Rutten nog een dimensie toe. (40) Rutten laat namelijk weten dat de Europese regelgeving hem verbiedt nieuwe gegadigden voor Lelystad te weren en autonome groei bijgevolg onvermijdelijk zal zijn. Rutten:

> 'Voor zover er gedachten ontstaan dat Schiphol een zodanige regie over de capaciteit kan voeren dat bepaalde maatschappijen geen toegang zouden kunnen krijgen hecht ik er aan te melden dat de capaciteitstoewijzing op Lelystad Airport conform de Europese regelgeving zal geschieden, die hiertoe geen praktische mogelijkheden biedt.'

Het is zelfs denkbaar, schrijft Rutten, dat één nieuwe gegadigde met succes alle slots van Lelystad kan opeisen. En hij weet zeker dat nieuwe gegadigden interesse hebben.

We schrijven februari 2014. Inmiddels is bij IenM en Schiphol bekend dat de meeste beoogde luchtvaartmaatschappijen niet willen meewerken en dat een VVR zoals Nederland voor ogen staat dusdanig problematisch is dat de top van IenM en Schiphol haar bij het oud papier hebben gezet. Daarmee staan zij met lege handen waar het gaat om de borging van de uitplaatsing – zoals gezegd de ruggengraat van het selectiviteitsbeleid. En nu schrijft Schiphol-directeur Rutten ook nog dat autonome groei op Lelystad niet alleen niet te verbieden is, maar zelfs waarschijnlijk is. Dat allemaal in het jaar dat de besluitvorming over het ja of nee doorgaan met Lelystad Airport in de vorm van een luchthavenbesluit zijn beslag moet krijgen.

**3. Hoe zijn deze spelers, in het bijzonder het ministerie, beleidsmatig en bij het informeren van het parlement, met genoemde kennis omgegaan?**

Om te beginnen Schiphol. Dit bedrijf heeft vanaf 2007 ingezet op een combinatie van vrijwillige verplaatsing én autonome groei, beide om het ultieme doel te dienen: optimale groei van het Schipholbedrijf. Als Schiphol het na 2007 heeft over overloop (of *overflow* of verplaatsen - geen 'uitplaatsen'), dan gaat het ook om de orwelliaanse definitie uit zijn langetermijnvisie van 2007: 'Overloop van vliegverkeer heeft […] zowel betrekking op de verplaatsing van bestaand Schipholverkeer als op het accommoderen van toekomstige groei.' (6)

Het Aldersakkoord en de selectiviteit interesseren het bedrijf alleen als het uitkomt, maar doorgaans bewijst het er alleen lippendienst aan. Het Aldersakkoord is voor Schiphol een kwestie van *reculer pour mieux sauter*: de groeiwens van 650.000 is voorshands niet haalbaar (en ook niet nodig vanwege de bankencrisis), maar het akkoord schept voorwaarden (i.c. Eindhoven en vooral Lelystad) om eerst gematigd te groeien en daarna mogelijk meer. Tijdens de krimp als gevolg van de bankencrisis, maar eveneens daarna, laat het bedrijf zich ook bar weinig aan de selectiviteitsafspraken gelegen liggen, waardoor Schiphol hoofdzakelijk voor het mainport beleid irrelevant verkeer aantrekt. (21, 56, 57 en 60) Eindhoven geeft *mutatis mutandis* hetzelfde te zien: groei om de groei en niet om het mainportkarakter van Schiphol te versterken.

Met betrekking tot Lelystad is Schiphol geenszins bezig met het bewaken van de gemaakte Aldersafspraken, maar met het voorkomen dat het project voortijdig wordt afgeblazen omdat de marktpartijen niet willen meewerken. Het wil daarom in 2013 en 2014 niet dat de Kamer nóch IenM – al dan niet vertrouwelijk – harde informatie krijgen over welke bedrijven hoeveel belangstelling tonen. Dat acht het 'niet opportuun' en het drukt door dat in Kamerbrieven de indruk wordt gewekt dat er bij een 'aantal maatschappijen' uit het vakantiesegment 'serieuze behoefte aan – en interesse voor – Lelystad bestaat'. Om welke maatschappijen het gaat – reeds op Schiphol opererende of nieuwe gegadigden - geeft het bedrijf niet prijs. Wel dat in de laatste categorie probleemloos kandidaten te vinden zijn. (35, 40) Tegelijkertijd is het bezig ruimte te scheppen voor deze nieuwe kandidaten en hun autonome groei. Dat gebeurt in de contacten met IenM, maar ook in het ondernemingsplan voor Lelystad, dat in april 2014 verschijnt. (43) Daarin valt te lezen dat de 'gevestigde' partijen niet staan te trappelen, terwijl nieuwkomers daarentegen serieus geïnteresseerd zijn én Lelystad hen niet zal kunnen weigeren. Over een VVR om dat wel te regelen, rept het businessplan niet. Per saldo is deze businesscase in sterke mate afhankelijk van de komst van louter autonome groei brengende nieuwe vakantiemaatschappijen.

In de fase dat de regering met de VVR aan de slag gaat (2016-heden) en Schiphol vanwege grote maatschappelijke kritiek op zijn beleid omzichtiger moet opereren, probeert het bedrijf telkens marges en geitenpaadjes voor zijn en/en streven te vinden. (56, 57, 58) Een voorbeeld zijn de bijdragen die Schiphol en Lelystad Airport leveren bij een in september 2017 door de vaste Kamercommissie voor IenM georga-

niseerd rondetafelgesprek over het selectiviteitsvraagstuk. (60) Beide lanceren hier de gedachte om aan vakantieverkeer dat van Schiphol afkomstig is *voorrang* te geven. Dat impliceert ook nieuwe gegadigden. Tijdens de consultatie over VVR 1.0, die autonome groei volledig uitsluit, doet Schiphol een paar maanden later hetzelfde. (65) In zijn commentaar, waarin het begrip 'flexibiliteit' het sleutelwoord is, schrijft het:

> 'Teneinde onderbenutting van LEY [Lelystad Airport] of andere ongewenste effecten van de verkeersverdelingsregel te kunnen redresseren wanneer deze zouden optreden verzoekt RSG [Royal Schiphol Group] om flexibiliteit in te bouwen, bijvoorbeeld door mogelijk te maken de verkeersverdelingsregel – of delen daarvan – zo nodig geschorst of buiten werking gesteld, dan wel in dat geval toe te staan dat op LEY ook andere dan rechtstreeks "verplaatste" capaciteit te accommoderen, uiteraard onder behoud van prioriteit van vluchten die zijn verplaatst op grond van de verkeersverdelingsregel.'

Er is weinig verbeeldingskracht nodig om zich een voorstelling te maken van hoe in september 2019 in de directiekamers van de Schiphol Group is gereageerd op de aanvaarding van VVR 3.0 door de Europese Commissie. In tegenstelling tot de eerste versies voorziet VVR 3.0 namelijk wel in autonome groei, met dien verstande dat van Schiphol afkomstige vluchten bij de toewijzing van slots *prioriteit* krijgen. Met deze VVR zijn niet de selectiviteitsafspraken van het Aldersakkoord geborgd, zoals altijd de bedoeling is geweest, maar wordt het en/en beleid van Schiphol gefaciliteerd. (76, 80, 86, 87)

Het doen en laten van Schiphol overziend, dringt zich het volgende beeld op. Schiphol heeft een lange adem. In 1993 neemt het bedrijf het regionale vliegveldje Lelystad over, in eerste instantie als overloop voor *general* en *business aviation*, maar ook als 'strategische reserve' voor groter handelsverkeer. (1) Dankzij het Aldersakkoord kan het aan de uitbouw van Lelystad gaan werken, als opmaat naar mogelijk meer. Dat de borging van de selectiviteit door middel van een VVR problematisch is, weet Schiphol als geen ander, maar het is iets dat het graag zo ver mogelijk naar de toekomst schuift. (22)

Het is aannemelijk – alleen de bedrijfsarchieven kunnen uitsluitsel geven – dat het bedrijf heeft ingezet op eerst een mooie luchthaven optrekken en zo een voldongen feit scheppen en dan proberen een VVR in eigen richting te 'redresseren', om zo veel mogelijk ruimte te scheppen c.q. te herwinnen voor het eigen en/en groeiscenario. Gezien alles wat men weet van de eisen die Europa stelt bepaald geen kansloze exercitie. En dan daarna maar eens ervaringen (laten) opdoen met de afgesproken 25.000 en 45.000 vliegbewegingen, en bij gelegenheid bezien of en hoe op meer en andersoortig vliegverkeer kan worden ingestoken, met argumenten als de geringe rentabiliteit noopt ertoe, 's lands welvaren is ervan afhankelijk, vracht en nacht zijn echt nodig, de baan is zó verlengd, de toestellen worden stiller, het aantal gehinderden is relatief laag et cetera – het bekende verhaal.

Dit is het scenario waarvoor velen waarschuwen: eenmaal geopend, gaat Lelystad nooit meer dicht, zelfs niet als blijkt dat alle principes en uitgangspunten met voeten worden getreden en Lelystad steeds meer *'andere dan rechtstreeks "verplaatste" capaciteit [gaat] accommoderen'.* VVR 3.0 en de daarop gebaseerde AMVB voor de verkeersverdelingsregeling biedt in elk geval die mogelijkheid.(76). En als één les uit de Schipholgeschiedenis valt te trekken dan is het deze: niet kwaliteit, maar kwantiteit staat voorop en het is nooit genoeg.

Ten aanzien van het ministerie (apparaat en bewindslieden) de volgende bevindingen. Eerst en bovenal is het pijnlijk om te moeten constateren hoezeer de ambtenaren en de bewindspersonen zich afhankelijk en dienstbaar opstellen ten opzichte van Schiphol. Hoe het totale beleid wordt gebaseerd (en uitgevent) op het door Schiphol op vrijwillige basis, met concurrerende tarieven en *assets* (parkeerfaciliteiten voor het publiek, kortere 'omdraaitijden' e.d.), laten 'verleiden' van maatschappijen om naar Lelystad te verhuizen, maar daar geen greep op wordt gehouden. (18, 19, 20, 24, 25, 46, 49) Hoe Schiphol kan meeschrijven aan Kamerbrieven en doordrukken dat de volksvertegenwoordigers adequate informatie wordt onthouden. (24, 35, 40, 42) Hoe de staatssecretarissen Joop Atsma (CDA) en Wilma Mansveld (PvdA) zich laten meezuigen in het narratief van Schiphol en autonome groei gaan goedpraten en de komst van Ryanair toejuichen. (24, 27, 47) Hoe de ambtelijke top en de verantwoordelijke bestuurders accepteren dat Schiphol een ondernemingsplan presenteert dat afhankelijk is van de komst van nieuwe marktpartijen, terwijl dit kortelings nog in de motie van de CDA-afgevaardigden Jaco Geurts en Sander de Rouwe *expressis verbis* is afgewezen. (41, 43, 49)

Zeer bedenkelijk is dat de volksvertegenwoordiging niet adequaat, dat wil zeggen niet, niet actief, versluierend of ontwijkend, wordt geïnformeerd. Niet alleen over de stand van zaken met de reallocatie, maar vooral over de, uit diverse rapporten gebleken, evidente juridische kwetsbaarheid van de borging van het selectiviteitsbeleid en de inherente exclusieve uitplaatsing naar Lelystad. Kamerleden die keer op keer waarschuwen en vragen stellen over het instrumentarium, worden aan het lijntje gehouden met dooddoeners en gemeenplaatsen. Daaronder de algemene, maar niet geëxpliciteerde, *disclaimer* dat uiteraard alles binnen de nationale en Europese regelgeving moet passen. (17, 23, 25, 27, 42, 54) De brisante conclusie van de Stuurgroep Selectiviteit, dat de VVR in de prullenmand kan, wordt de Kamer onthouden. (34) Tegelijkertijd mag de door Hans Alders voorgezeten commissie Shared Vision de Kamer zonder commentaar komen voorhouden dat de VVR een probaat middel is om te zijner tijd de beleidsdoelen zeker te stellen. En Alders kent het SEO-rapport waarop de Stuurgroep zijn spijkerharde oordeel baseert. Het zit als bijlage bij zijn eigen adviesbrief. (33, 34) Het is een groot woord, maar dit riekt serieus naar manipulatie.

Met het volmaakt logische voorstel van de bezorgde Kamerleden Arie Slob (CU) en Stientje van Veldhoven (D66), reeds gedaan in februari 2011, om eerst in Brussel de speelruimte voor de Nederlandse wensen te gaan bespreken, wordt niets gedaan. (23,

25) Waarom niet, is voer voor speculatie. Hoogmoed? Laksheid? Geen slapende honden wakker maken en zo het Lelystadproject en het hele een-en-ondeelbare Aldersakkoord in de waagschaal stellen? (Een *exit*-strategie is er niet!) Feit is dat de Landsadvocaat in 2013 eveneens concludeert dat alleen Brussel duidelijkheid kan verschaffen. (31) Hoe het zij, veel problemen zijn te voorkomen geweest als het ministerie ruim voordat het luchthavenbesluit medio 2014 aan de orde wordt gesteld, zich in Brussel met goed uitgewerkte concepten voor een VVR had vergewist van de haalbaarheid ervan. Daarmee wachten tot Lelystad (nagenoeg) is afgebouwd is niet nodig geweest.

De hiervoor gesignaleerde tekortkomingen hebben geresulteerd in een luchthavenbesluit (2015) met twee fundamentele tekortkomingen. (49; ook 46, 47) Ten eerste is het besluit gebaseerd op klakkeloos overnemen van het ondernemingsplan voor Lelystad Airport en op een ongefundeerd vertrouwen in Schiphol om met verleiding de businesscase van Lelystad tot een succes te maken. Daarbij wordt in de nota van toelichting alleen in algemene termen van 'luchtvaartmaatschappijen, 'marktpartijen' en 'maatschappijen in de bedoelde marktsegmenten' gesproken. Zonder de toevoeging 'van Schiphol verplaatst' of iets dergelijks. Dat laat zo ook ruimte voor nieuwkomers en autonome groei. Ten tweede wordt in deze nota met grote stelligheid verkondigd dat *met deze businesscase* de selectiviteitsdoelen zijn geborgd. De nota van toelichting zegt hierover:

> 'Daarmee [de businesscase] is tevens geborgd dat het eerder uitgesproken beleidsdoel, namelijk het ontwikkelen van capaciteit op de luchthaven Lelystad voor niet mainport gebonden luchtverkeer ten einde binnen de beschikbare capaciteit op de luchthaven Schiphol ruimte te scheppen voor meer mainport gebonden luchtverkeer, gerealiseerd kan worden. Het publieke belang van een goede netwerkkwaliteit van het mainport gebonden luchtverkeer op Schiphol is aldus eveneens geborgd.'

Dit is pertinent niet waar. De gepresenteerde businesscase biedt misschien uitzicht op een rendabele exploitatie (mede dankzij autonome groei), maar van borging van de beleidsdoelen is geen sprake. En de VVR, het instrument dat dat zou moeten doen, ligt in de ministeriële prullenbak. *Dit luchthavenbesluit had niet genomen mogen worden en dat had veel narigheid kunnen besparen.*

De problemen die zich vanaf 2016/2017 voordoen rond de VVR zijn terug te voeren op het 'flaterfestijn' in de voorafgaande jaren onder de staatssecretarissen Atsma en vooral Mansveld. De voorspellingen over de juridische onhoudbaarheid van een exclusieve VVR komen uit, evenals de constatering van SEO dat de EC tot intrekking of aanpassing zal dwingen.

Dat minister Cora van Nieuwenhuizen (VVD) in het laatste is meegegaan, is een verhaal apart. Over de uitgangspunten kan voor haar geen twijfel bestaan. Ze zijn opnieuw met ruime meerderheid bevestigd in twee moties, opnieuw een op initiatief

van het CDA (2017) en één van de SP (2018). In diverse debatten in de jaren 2017-2019 onderstrepen afzonderlijke woordvoerders van de meeste partijen, onder wie die van de regeringspartijen ChristenUnie, CDA en D66, dat geen autonome groei 'de deal' is. (53, 61, 73, 84) VVR 3.0 en de AMVB van minister Van Nieuwenhuizen beantwoorden hier echter niet aan. De regeling is onder druk van Brussel dusdanig aangepast dat er een gerede kans is dat de autonome groei het verplaatste verkeer weldra gaat overvleugelen.

Dat minister Van Nieuwenhuizen dit desondanks voor haar rekening neemt, is niet anders uit te leggen dan dat voor haar Lelystad Airport geen middel maar doel is (geworden). Het is een indruk die zich trouwens ook al bij haar ambtsvoorgangers Joop Atsma en Wilma Mansveld opdringt; niet bij Sharon Dijksma. (27, 35, 47, 61) De wijze waarop minister Van Nieuwenhuizen haar trofee in de wacht wil slepen – geen dialoog over de inhoud voor de notificatie bij de EU en geen voorhang van de AMVB – is bovendien bedenkelijk en stemt tot zorg. Als iets het dossier Lelystad aankleeft dan is dat het geschonden vertrouwen en dat wordt zo niet hersteld – integendeel. (53, 67, 89)

Tot slot nog iets over het standpunt van Remco Dijkstra, de fractiewoordvoerder van de VVD. In de debatten over de VVR 3.0 en de AMVB is hij de enige in de vaste Kamercommissie die Van Nieuwenhuizens beleid steunt, met het argument dat er nu eenmaal een mooi vliegveld ligt en dat de principes daarvoor maar beetje moeten wijken. Met wat uit tijdlijn naar voren komt, doet Dijkstra hiermee precies waarop Schiphol, en misschien ook wel sommige ambtenaren en bewindslieden, altijd hebben gespeculeerd en aangestuurd.

## Tijdlijn verkeersverdelingsregeling (VVR) Schiphol - Lelystad

**- 1993 -**

1. **Schiphol neemt Lelystad over: 'strategische reserve' voor charters.**
De NV Luchthaven Schiphol neemt vliegveld Lelystad over van de gemeente Lelystad en de Provincie Flevoland. Op basis van diverse Schipholbronnen meldt dagblad *Het Parool* op 10 augustus 1993 dat Schiphol het vliegveld in Flevoland niet alleen ziet als 'vergaarbak voor activiteiten die op de internationale luchthaven het grote vliegverkeer in de weg zitten' (*general aviation* en *business aviation*), maar ook als 'strategische reserve' voor verkeer dat niet noodzakelijk is voor de ontwikkeling van Schiphol.[3]

Bij dat laatste gaat het naar verluidt vooral om chartermaatschappijen. De krant weet tevens te melden dat in een nog vertrouwelijke nota 'Regionale Luchthavenstrategie' (RELUS) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), Lelystad wordt genoemd als 'nieuwe satellietluchthaven naast Schiphol'. Maar Schiphol beseft heel goed, weet *Het Parool*, dat alles staat of valt met de animo van grote chartermaatschappijen om zich op Lelystad te nestelen.

**- 1995 -**

2. **Kabinet gaat werk maken van Lelystad, om de druk op Schiphol te verlichten.**
In de nota van toelichting bij de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, gedateerd 17 februari 1995, verklaart het kabinet 'met inachtneming van de mainportdoelstelling voorbereidingen te [gaan] treffen voor investeringen in de luchthaven Lelystad, die de druk op Schiphol kunnen verlichten (onder meer chartervluchten, vrachtvervoer en overloop)'.[4]

**- 1998 -**

3. **Schiphol verwerft meerderheidsaandeel in vliegveld Eindhoven.**
Op 4 februari 1998 bericht de economieredactie van dagblad *Trouw* dat de gemeenteraad van Eindhoven ermee instemt dat Schiphol een meerderheidsaandeel in luchthaven Eindhoven neemt.[5] Doel is de luchthaven rendabel te maken door het aantal vluchten te laten groeien, aldus de krant, die tevens vermeldt dat Schiphol daarvoor de openingstijden in de 'randen van de nacht' wil verruimen.

---

3 *Het Parool*, 10-08-1993.

4 TK 1994/95. Kamerstuk 23552 nr. 9. 'Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving. Deel 3: Nota van Toelichting', 17-02-1995.

5 *Trouw*, 04-02-1998.

**- 2005 -**

4. **Lelystad Airport vraagt nieuwe 'aanwijzing' aan.**
Luchtvaarnieuws.nl meldt op 6 juni 2005 dat Lelystad Airport bij de ministeries van VenW en VROM een verzoek om een nieuwe 'aanwijzing' heeft ingediend.[6] De Luchthaven wil onder meer de startbaan verlengen tot 2.100 meter en een locatie vastleggen voor een toekomstige terminal. De aanvraag is de opmaat naar de 'Ontwerp Aanwijzing Luchtvaartterrein Lelystad' van eind 2009, waarin ook de afspraken uit het Aldersakkoord van 2008 worden meegenomen.[7]

**- 2007 -**

5. **Het regeerakkoord vermeldt Lelystad als 'overloop' van Schiphol.**
In het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Balkenende van CDA, PvdA en CU, vastgesteld op 7 februari 2007, is opgenomen dat Schiphol binnen de bestaande milieu- en geluidsnormen mag doorgroeien en dat 'op korte termijn de mogelijkheden [worden] bezien van de ontwikkeling van Lelystad als overloop, met inachtneming van overige regionale vliegvelden'.[8]

6. **Schiphol signaleert reserves bij vliegmaatschappijen, waarschuwt voor dwang en voorziet overloop én autonome groei.**
In mei 2007 publiceert Schiphol zijn langetermijnvisie *Een wereldwijd netwerk voor een concurrerende randstad*.[9] Kernelementen hierin zijn (a) voldoende capaciteit voor 600.000 tot 650.000 vliegbewegingen, (b) versterken van de kwaliteit van het mainportnetwerk van Schiphol, vooral door (c) inzet van Eindhoven en Lelystad als 'overloop van verkeer dat nu nog gebruik maakt van Schiphol, maar geen directe bijdrage levert aan het mainportnetwerk'.

In het visiedocument geeft het luchthavenbedrijf een waarschuwing af. Het stuk zegt met opzet van 'overloop' te spreken en niet van 'uitplaatsing', omdat het laatste de indruk zou kunnen wekken dat er sprake zou kunnen zijn van dwang. Schiphol volgt hier een advies van het bureau Districon, dat onderzoek heeft gedaan naar barrières en

6 https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/3/airports/lelystad-airport-presenteert-plannen-in-verzoek-tot-aanwijzing-fase-2

7 http://docplayer.nl/12286043-Aanwijzing-luchtvaartterrein-lelystad.html

8 https://www.parlement.com/id/vhnnmt7mnnzd/regeerakkoord_2007.

9 TK 2006/07. Bijlage 29665-47-b2 bij Kamerstuk 29665 nr. 47 (Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings, 25-05-2007). 'Een wereldwijd netwerk voor een concurrerende randstad. Lange termijn visie op de ontwikkeling van de mainport Schiphol' (Schiphol, mei 2007).

prikkels bij uitplaatsing van luchtverkeer.[10] Schiphol concludeert vooral niet op dwang te rekenen:

> 'Vooralsnog bepaalt de luchtvaartmarkt zelf waar zij haar operatie uitvoert en de trend is dat door liberalisatie van de markt en van de regelgeving, sturing vanuit luchthavens en overheden daarin eerder afneemt dan toeneemt.'

Zoals blijkt uit een paragraaf, getiteld 'Afweging chartersegment', staan vanuit Schiphol opererende maatschappijen als Arkefly en Martinair bepaald niet te springen bij een overstap naar een overloopluchthaven zonder nachtvluchten en faciliteiten voor intercontinentale vluchten (ICA), al dan niet met *wide bodies*. Voor splitsen van activiteiten, een deel op Schiphol houden en een ander deel op een overloopluchthaven, voelen zij evenmin. Het Schipholdocument rondt de uiteenzetting over 'overloop' in plaats van 'uitplaatsen' af met een omineuze conclusie en definitie. Deze luidt dat het bij overloop zal gaan om *zowel overloop als autonome groei*, in het midden latend in welke verhoudingen zich dat zal kunnen, mogen of moeten voordoen:

> 'Overloop van vliegverkeer heeft derhalve zowel betrekking op de verplaatsing van bestaand Schipholverkeer als op het accommoderen van toekomstige groei.'

In het slothoofdstuk, getiteld 'Coproductie als voorwaarde voor succes', wijst Schiphol het Rijk aan als de verantwoordelijke voor de regelgeving, nationaal en Europees. Een open deur, maar wel degelijk een relevante constatering.

Resumerend mag gesteld worden dat Schiphol reeds in 2007 twee knelpunten signaleert: de geringe animo bij de luchtvaartmaatschappijen om aan 'verplaatsing' mee te werken en het besef dat dwangmaatregelen om tot verplaatsing van capaciteit te komen heilloos zijn. Daaraan koppelt het bedrijf een conclusie, die naar de aard van een langetermijnvisie, richtinggevend zal blijken voor zijn toekomstig beleid: bij de ontwikkeling van overloopvliegvelden inzetten op een combinatie van vrijwillige verplaatsing en autonome groei. Exclusief uitplaatsen naar overloopluchthavens en juridische instrumenten die dat moeten borgen, passen daar niet bij. Bij het volgen en taxeren van de verdere ontwikkelingen rond het Lelystad-dossier is het goed dit in het achterhoofd te houden.

7. **Minister Eurlings belooft onderzoek naar benodigd instrumentarium.**
In een Kamerbrief gedateerd 25 mei 2007 over de luchtvaartparagrafen van het coalitieakkoord vermijdt minister Camiel Eurlings (CDA) het woord 'uitplaatsing' niet en hij verklaart

10 'Onderzoek bedrijfseconomische barrières/prikkels van uitplaatsing van luchtverkeer. Eindrapportage.' (Maarsen, 2007 – rapport Districon). Gewobd: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2018/05/22/besluit-wob-verzoek-over-de-verkeersverdelingsregeling-schiphol-airport-en-lelystad-airport/Documenten+deel+2.pdf

dat 'ten behoeve van een effectieve sturing op de verdeling van de schaarse luchthavencapaciteit in Nederland onderzocht [zal] worden in hoeverre een luchtvaartsysteem een adequaat instrumentarium biedt voor uitplaatsing van verkeer naar regionale luchthavens'.[11] De minister zegt toe dat onderzoek wordt gedaan naar de middelen en mogelijkheden.

8. **ChristenUnie heeft bedenkingen.**

In de Kamer lopen de eerste reacties op de plannen van Schiphol en de regering volgens tamelijk voorspelbare patronen. Zo keert de GroenLinks-woordvoerder Wijnand Duyvendak zich op 7 juni 2007, tijdens een Algemeen Overleg (AO) van de minister met de vaste Kamercommissie voor VenW, hoe dan ook tegen Lelystad en mogen de meeste andere regionale luchthavens wat hem aangaat zo snel mogelijk gesloten worden.[12] De VVD'er Atzo Nicolaï daarentegen kan niet wáchten op uitbreiding van Lelystad Airport. Of dat een bijdrage levert aan een mainportbeleid interesseert hem in het geheel niet. 'De besluitvorming over de uitbreiding van Lelystad Airport moet nu niet worden verbonden met de toekomst van Schiphol. […] De minister moet er dan ook aan meewerken dat de spa zo snel mogelijk de grond in gaat,' aldus de VVD'er.

Opmerkelijker is het commentaar van de woordvoerder van de kleinste regeringspartij, CU-Kamerlid Ernst Cramer. Opmerkelijker, omdat hij nu al diverse kwesties aansnijdt, die in de komende jaren het debat over Lelystad Airport zullen beheersen. Cramer, woonachtig in Zeewolde en daar wethouder geweest, plaatst forse vraagtekens bij het grote gewicht dat aan 'mainport' Schiphol wordt toegedicht. Hij waarschuwt voor overschatting van de economische betekenis en onderschatting van de schade aan klimaat, milieu en leefomgeving door geluidshinder en emissies. Er wordt volgens hem 'niet fundamenteel ingegaan op het klimaatprobleem' en zijn partij hoopt daarom 'op een beter resultaat voor mens en milieu'. Voor zijn partij is 'ongebreidelde groei van Schiphol' in elk geval 'niet bespreekbaar'. 'Moet alles wat in het belang is van Schiphol worden toegelaten of moet vooral gekeken worden naar het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie?,' vraagt hij retorisch. Volgens hem niet. Immers, zo rekent hij voor, het mag op zichzelf genomen een mooi bedrijf zijn, de bijdrage ervan aan het bnp is minder dan 2 procent.

Ten aanzien van Lelystad Airport vraagt Cramer of de ligging ervan niet zal leiden tot minder optimale vliegroutes. En of Lelystad daadwerkelijk tot ontlasting van Schiphol zal leiden. Naar zijn idee moet Schiphol terug naar haar (intercontinentale) kerntaken en voor het vervoer binnen Europa moet het spoor een groter aandeel te krijgen. In dat kader dient Schiphol duidelijk te maken dat er echt werk wordt gemaakt van de selectiviteit. Cramer:

> 'In de visie van Schiphol ontbreken analyses van het belang van de diverse segmenten voor de nationale economie, van de extra groei van de mainport-

11 TK 2006/07. Kamerstuk 29665 nr. 47. Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings, 25-05-2007.

12 TK 2006/07. Kamerstuk 29665 nr. 64. Verslag AO, 11-07-2007.

positie en van het routenetwerk. Tevens wordt niet ingegaan op de vraag hoe een selectieve ontwikkeling verder vorm kan krijgen.'

9. **Onderzoeksbureau Ecorys waarschuwt: Europese regelgeving staat uitplaatsen in de weg.**

Op 26 juni 2007 brengt het Rotterdamse onderzoeks- en adviesbureau Ecorys Nederland BV een rapport uit, getiteld 'Selectiviteit in de luchtvaart. Eindrapport. Definitief'.[13] De auteurs zijn Adnan Rahman, Robert Piers en Jan Willem Reuchlin. Opdrachtgever is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Onderzocht is het gebruik en de geschiktheid van diverse selectiviteitsmaatregelen, variërend van slotallocatie en prijsmaatregelen tot milieubelasting. Ook onderzocht zijn 'regulerende maatregelen' zoals de invoering van een luchthavensysteem - de op dat moment nog gangbare benaming voor een verkeersverdelingsregeling.

De algemene conclusie van Ecorys luidt dat de overheid tot dusver zelf bar weinig aan selectiviteit doet – vaak alleen als de EU dat vereiste - en de verantwoordelijkheid hoofdzakelijk bij Schiphol belegt. 'Er zijn dus door de overheid diverse selectiviteitsmaatregelen niet ingevoerd, die men op enig moment wellicht wel had kunnen invoeren,' merken de rapporteurs fijntjes op.

Taxerend wat de mogelijkheden voor reallocatie van bepaalde segmenten zijn ('het creëren van nationale regelgeving en het instellen van een Nederlands luchthavensysteem'), wijzen ze op belangrijke voorwaarden in de Europese regelgeving inzake transparantie, onpartijdigheid en non-discriminatie. Vrije toegang voor alle maatschappijen is het uitgangspunt voor de EU en gedwongen uitplaatsing van bijvoorbeeld *low cost carriers* en charters achten ze daarom vrijwel kansloos; verleiden is beter: 'Bij het uitplaatsen van segmenten van Schiphol naar andere (regionale) luchthavens, dient volgens [sic] sprake te zijn van "verleiden" en dus niet van "uitplaatsen".' Een intrigerende eind-redactionele misser. Wanneer en waarom is de naam van wie uit de definitieve versie van het eindrapport verdwenen? Maar dat terzijde latend, is de boodschap van Ecorys voor het ministerie helder: Europa is een grote sta-in-de-weg als het op uitplaatsen van vliegmaatschappijen aankomt.

10. **Waarschuwing Planbureaus en KiM.**

Het Centraal Planbureau, het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau brengen op 28 september 2007 een gezamenlijk briefadvies uit over de langetermijnvisie van Schiphol.[14] De vier signaleren drie risico's die hier relevant zijn.

---

13 A. Rahman e.a., 'Selectiviteit in de luchtvaart. Eindrapport. Definitief' (Rotterdam, 26-06-2017). Gewobd. Archiefweb.eu: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20070626160736/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2007/06/26/selectiviteit-in-de-luchtvaart/20070626-ecorysselectiviteit-eindrapport.pdf

14 TK 2007/08. Bijlage kst-29665-71-b1 bij Kamerstuk 29665 nr. 71 (Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings, 18-10-2007). Brief Centraal Planbureau e.a. aan IenW, 28-09-2007.

Ten eerste constateren de vier instituten dat Europese verordeningen het weliswaar mogelijk maken dat een staat de verdeling van het verkeer tussen de luchthavens van een luchthavensysteem regelt, maar alleen op voorwaarde dat 'er geen discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappij plaatsvindt'.

Ten tweede vragen de vier zich af of Eindhoven wel binnen de definitie van een luchthavensysteem valt: twee of meer luchthavens die samen de luchtverbindingen van dezelfde stad of agglomeratie verzorgen. Zo niet, dan zal Eindhoven lastig zijn in te passen in het mainport- en uitplaatsingsbeleid, vrezen zij.

Ten derde zal het voor de maatschappijen aantrekkelijk moeten zijn naar Lelystad te verhuizen en niet naar bijvoorbeeld Düsseldorf. En, waarschuwen ze, 'dit kan weer extra luchtverkeer genereren', oftewel tot autonome groei leiden.

Een nieuwe waarschuwing van niet de minst belangrijke spelers. Afgezien van de aandacht die zij vragen voor de Europese non-discriminatie bepalingen en dergelijke, is wat ze zeggen over Eindhoven van belang. Ze zullen namelijk gelijk krijgen. Met als gevolg dat Eindhoven wel gretig en in één adem met Lelystad wordt aangeprezen als instrument voor het mainport- en selectiviteitsbeleid, maar onder de regie van Schiphol en gadegeslagen door het ministerie aan autonome groei ten prooi zal vallen.

11. **VenW en VROM houden het vaag.**

In hun eigen eerste probleemanalyse van de langetermijnverkenning van Schiphol, gedateerd 23 oktober 2007, houden de ministeries van VenW en VROM het vaag en open.[15] In deze analyse worden vooral tal van onderzoeken aangekondigd naar onder meer verbeteringen van banenstelsels, de 'ruimte-economische en maatschappelijke effecten van uitplaatsing naar regionale luchthavens', de 'bedrijfseconomische effecten van uitplaatsing voor verschillende marktsegmenten', de investeringskosten. Ook is in algemene termen sprake van verkenning van 'de mogelijkheden van selectiviteitsbeleid en de mogelijkheden van het inzetten regionale luchthavens voor het ondervangen van een eventueel capaciteitsknelpunt op Schiphol'. Van een verkenning van de juridische speelruimte, nationaal en Europees, wordt evenwel geen gewag gemaakt.

15 TK 2007/08. Bijlage kst-29665-71-b2 bij Kamerstuk 29665 nr. 71 (Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings, 18-10-2007). 'Langetermijnverkenning Schiphol. Probleemanalyse.' (Ministerie van VenW, oktober 2007.)

**- 2008 -**

12. **Onderzoeksbureau SEO waarschuwt: formele en informele VVR problematisch.**

In februari 2008 brengt het Amsterdamse onderzoeksbureau SEO een stevig rapport uit over de mainportambities en het daarvoor voorwaardelijke selectiviteitsbeleid van Schiphol en het kabinet.[16] Opdrachtgever is het ministerie van VenW. Het rapport wordt niet gepubliceerd en verzoeken vanuit de Tweede Kamer om inzage te krijgen, zullen worden afgewezen, met als argument dat het vertrouwelijke bedrijfsgegevens bevat en het onderzoek nog niet officieel is afgerond.[17] In 2019 is het evenwel met succes 'gewobd', zij het dat delen ervan zijn weggelakt. Meestal gaat het om passages die bedrijfseconomische gegevens bevatten. In de Inleiding is reeds vermeld dat het gewobde rapport in 2019 de aandacht trok van Suzanne Kröger, volksvertegenwoordiger van GroenLinks. (Zie ook 84)

In het SEO-rapport passeert een scala aan selectiviteitsmaatregelen, die Schiphol en het Rijk kunnen nemen, de revue. De meeste worden als goed of redelijk en bijgevolg kansrijk beoordeeld. Bijvoorbeeld beperken van nachtvluchten, uitfaseren van de lawaaiigste en meest vervuilende toestellen, aanpassen van de havengeldensystematiek, *local rules* bij slottoewijzing en gerichte acquisitie. Tot de uitzonderingen behoren maatregelen in de sfeer van gedwongen uitplaatsing. Die krijgen het predicaat 'matig'. Alleen *pull*-maatregelen ('incentives'), bedoeld om maatschappijen te verleiden vrijwillig naar Lelystad en Eindhoven te verkassen, krijgen het stempel 'goed'. Het grote struikelblok voor gedwongen en exclusieve reallocatie is de Europese regelgeving, weet SEO.

Tegelijkertijd wijst het Amsterdamse bureau op de nadelen van 'informele sturing' in een 'luchthavensysteem' dat (nog) niet bij Europa is aangemeld: 'De kans bestaat […] dat reallocatie van verkeer minder goed stuurbaar is dan in een formeel luchthavensysteem en dat vooral nieuwe toetreders van buiten het luchthavensysteem de reservecapaciteit voortijdig opsouperen. Daarmee kan het instrument aan effectiviteit inboeten.' Dit is goed gezien, want deze situatie zal zich bij Eindhoven gaan voordoen. Samenvattend concluderen de SEO-onderzoekers:

> 'De uitplaatsing langs regulatoire weg na aanmelding bij de EC is gelet op de nieuwe regelgeving van de EC naar onze indruk niet haalbaar gelet op de afstandscriteria en landzijdige infrastructuureisen die er worden gesteld. Een spontane overloop binnen een Multi airport systeem lijkt uit een oogpunt van mainportrelevante selectiviteit evenmin aan te bevelen.'

---

16 'De ontwikkeling van een houdbaar afwegingskader voor het luchtvaartpolitieke selectiviteitsbeleid op Schiphol. Advies seo economisch onderzoek, in opdracht van DGTL' (Amsterdam, februari 2008). In 2019 vrijgegeven na WOB-verzoeken van SATL en journalist Jan Salden. Zie: https://satl-lelystad.nl/wp-content/uploads/2019/08/SEO-rapport.pdf

17 TK 2008/09. Kamerstuk 31936 nr. 4. Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 30-07-2009.

Deze constatering betreft aspecten van de EU-regels, maar voor deze én andere selectiviteitsmaatregelen achten de SEO-onderzoekers grondig onderzoek naar de juridische haalbaarheid geboden. Een logisch advies, gezien de cruciale betekenis die aan uitplaatsing wordt gehecht en de juridische kwetsbaarheid ervan. Over de vraag wie voor de juridische zekerstelling van een en ander verantwoordelijk is, is SEO even stellig als Schiphol in 2007 in zijn langetermijnvisie: het Rijk.

13. **Waarschuwing Selectiviteitscommissie: EU accepteert geen selectieve en exclusieve VVR.**

Eind maart 2008 brengt een commissie onder leiding van slotcoördinator M. van der Zee haar 'Advies Selectiviteit Schiphol' uit.[18] Het is in opdracht van VenW geschreven en bestemd voor de Tafel van Alders, die op zijn beurt moet adviseren over Schiphol tot 2020. De commissie heeft weinig origineels te bieden. Ze heeft het niet gepubliceerde SEO-rapport mogen inzien en daarvan goedbeschouwd een samenvatting gemaakt, met grofweg hetzelfde overzicht van opties om de mainport- en selectiviteitsplannen kracht bij te zetten. Nochtans is het advies van belang, omdat (a) de essentie ervan een plaats krijgt in het cruciale Aldersadvies van 2008 (zie 15) en (b) het in 2009 integraal wordt toegevoegd aan het 'Convenant behoud en versterking mainportfunctie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol' van Schiphol, VenW en VROM en aldus een officiële status krijgt (zie 18), en (c) het zonder omhaal vaststelt dat een selectieve en exclusieve VVR niet door de beugels van de EU past.

Afgezien van een gecomprimeerde inventarisatie van mogelijke maatregelen, is de hoofdboodschap van de commissie dat heel veel te bedenken valt, maar dat alles hoe dan ook moet voldoen aan de nationale en Europese regelgeving en dat vooral de Europese aandacht en voorbereiding verdient:

> 'Met name de Europese mededingingsregels stellen grenzen, in het bijzonder wanneer de interne markt verstoord dreigt te worden. In concreto verbiedt dit in ieder geval maatregelen die discrimineren op nationaliteit en luchtvaartmaatschappij, net als disproportionele maatregelen. Tenslotte wordt transparantie vereist.'

Heel problematisch acht ze 'stevige, ingrijpende maatregelen', zoals het 'uitplaatsen van verkeerssegmenten'. En allen die op een selectieve en nieuwe gegadigden uitsluitende VVR rekenen, moeten Van der Zee c.s. danig teleurstellen:

> 'De instelling van een Verkeersverdelingsregeling wordt door velen gezien als het centrale instrument dat gebruikt moet worden bij selectiviteit.

18 TK 2008/09. Bijlage kst-29665-115-b11 bij Kamerstuk 29665 nr. 115 (Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings, 10-12-2008). 'Advies Selectiviteit Schiphol. Commissie o.l.v. M. van der Zee. Op verzoek van Ministerie Verkeer en Waterstaat t.b.v. Tafel van Alders over toekomst van Schiphol en de regio tot en met 2020.'

De betrokken EU regelgeving (Herziene Vo 2408/92, thans ter besluitvorming bij de Raad, tekst vastgesteld) is gericht op het voorkomen van mogelijk misbruik van nationale regels die gericht zijn op het optimaal gebruiken van meerdere luchthavens die dezelfde stedelijke agglomeratie bedienen. Doel is het handhaven van de effectiviteit van de vrije interne luchtvaartmarkt, niet het accommoderen van selectiviteitsmaatregelen.'

*Doel is het handhaven van de effectiviteit van de vrije interne luchtvaartmarkt, niet het accommoderen van selectiviteitsmaatregelen*. We schrijven maart 2008!

14. **VenW beseft: geen animo voor uitplaatsing, hooguit voor 'additionele' groei op Lelystad.**

Eind maart 2008 gaan VenW en VROM, die vanwege de milieuaspecten gezamenlijk optrekken, in een 'Verkenningendocument' dieper in op de Schipholplannen, die ze grotendeels onderschrijven.[19] Ze delen het inzicht dat alleen vakantieverkeer van *low cost carriers* en chartermaatschappijen in aanmerking komt om van Schiphol te worden 'uitgeplaatst', om aldaar ruimte te scheppen voor mainportactiviteiten. Ook blijken ze, net als eerder Schiphol, zich te realiseren dat deze maatschappijen geen zin hebben mee te werken aan het selectiviteitsbeleid; hooguit hebben zij belangstelling voor Lelystad als ze daar náást hun geconsolideerde posities op Schiphol extra kunnen groeien. Het VenW/VROM-rapport:

'Met de geplande capaciteitsuitbreiding kan de luchthaven Lelystad zich in de toekomst richten op bepaalde segmenten in het passageverkeer. Een aantal maatschappijen heeft belangstelling getoond, zij het veelal als een additionele ontwikkeling op de huidige Schiphol operatie.'

Met de beoogde verplaatsing van vluchten ten behoeve van de selectiviteit heeft dit weinig te maken. 'Additionele ontwikkeling op de huidige Schiphol operatie' is gewoon autonome groei op de overloopvliegvelden.

Over de vraag hoe de beoogde uitplaatsing toch te bewerkstelligen valt, houden de twee ministeries zich op de vlakte. Ze reppen weliswaar van 'een breed scala aan stimulerende en verplichtende maatregelen denkbaar variërend van prijsinstrumenten, zoals (gedifferentieerde) heffingen, tot sturing via regelgeving' en van een 'luchthavensysteem […] al dan niet met flankerende maatregelen (zoals local rules)'. Aan een analyse, weging en keuze wagen ze zich hier echter niet. Dat zal in de nieuwe luchtvaartnota gebeuren, beloven ze. In hun conclusie lijken ze wel een slag om de arm te willen houden met de constatering dat Lelystad als overloopmogelijkheid 'niet zonder knelpunten [is] als het gaat om de toekomstvastheid van deze optie'.

19 TK 2007/08. Bijlage kst-29665-85-b1 bij Kamerstuk 29665 nr. 85 (Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings, 25-03-2008). 'Lange termijn verkenning Schiphol. Verkenningendocument VROM en VenW' (VenW, maart 2008). Dit is een update van de versie van oktober 2007.

15. **Het Alders-akkoord: reallocatie naar Lelystad en Eindhoven de ruggengraat.** Op 1 oktober 2008 presenteert Hans Alders een advies over Schiphol voor de middellange termijn.[20] Alders is een door de wol geverfde PvdA-politicus, bestuurder en adviseur. Hij was onder meer Tweede Kamerlid (1982-1989), minister van VROM (1989-1994), Commissaris van de Koningin van Groningen (1996-1997) en een grootcollectioneur van betaalde nevenfuncties. Hij is verzocht voorzitter te worden van wat gaat heten de 'Alderstafel-Schiphol'. Zijn taak is de impasses te doorbreken over de botsende belangen van de luchthaven en de omgeving. Schiphol wil groeien, de omgeving wenst beperking van de overlast en de milieuschade.

Dat Alders voor zijn veelomvattende en door hem nadrukkelijk als 'één en ondeelbaar' gepresenteerde akkoord van bijna alle belangrijke spelers op en rond Schiphol instemming heeft gekregen, verschaft hem in Den Haag een ware sterrenstatus. Minister Eurlings komt superlatieven te kort. 'Hans, wat jij hebt gedaan, is heel erg groots.'[21] Hij strikt hem meteen, zo ongeveer met *carte blanche*, voor nieuw te vormen 'tafels' voor Eindhoven en Lelystad. Met het voorzitterschap van de later gevormde commissie Shared Vision, waarin vertegenwoordigers van Schiphol, de KLM en Staat zitting nemen, en als ad hoc adviseur, zal hij zijn positie als dé sleutelfiguur in de Nederlandse luchtvaartpolitiek verder versterken. *Het Parool* zal hem in 2018 in een terugblik typeren als een 'overlegmagiër', maar tegelijkertijd spreken over 'de dicterende, ongekozen macht over Schiphol van Hans Alders'.[22]

Het Aldersakkoord van 2008 sluit in de kernelementen naadloos aan op de mainportstrategie van Schiphol, KLM en kabinet, met dien verstande dat het zich qua reikwijdte beperkt tot 2020. In die periode mag Schiphol onder condities doorgroeien naar 510.000 vliegbewegingen in de hub- en mainport-relevante segmenten en zullen Eindhoven en Lelystad samen circa 70.000 bewegingen van het uit te plaatsen *leisure*-segment moeten gaan accommoderen. Het totaal is lager dan waarop Schiphol in 2007 had ingezet (minimaal 600.000), maar door de inmiddels uitgebroken bankencrisis is er sprake van forse krimp, waardoor de luchthaven deze 'concessie' makkelijk kan doen. Het bedrijf houdt een totale groeiruimte tot 580.000 vliegbewegingen in 2020. Andere partijen leveren *grosso modo* meer in.

Ofschoon er volgens Alders 'geen "gouden maatregel" voor selectiviteit bestaat' en het om de kracht van de combinatie van diverse maatregelen en op goed samenspel van alle betrokkenen aankomt, is het duidelijk dat de uitplaatsing van het *leisure*-segment naar Eindhoven en Lelystad de ruggengraat is ('heeft alleen kans van slagen') van het één-en-ondeelbare akkoord. Tegelijkertijd onderstreept hij de kwetsbaarheid van deze hoeksteen van de constructie met het herhalen van de waarschuwing die Van der Zee heeft afgegeven (zie 13):

---

20 TK 2008/09. Bijlage kst-29665-108-b1 bij Kamerstuk 29665 nr. 108 (Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings, 01-10-2008). Brief H. Alders aan C. Eurlings en J. Cramer, 01-10-2008.

21 TK 2008/09. Kamerstuk 29665 nr. 114. Verslag AO, 05-11-2008.

22 *Het Parool*, 14-01-2018.

> 'Ondanks de wens tot ingrijpende maatregelen (zoals verplaatsing van volledige segmenten) zijn de wettelijke (nationale en Europese) kaders strak en de marges smal. De Europese mededingingsregels verbieden discriminatie op nationaliteit of luchtvaartmaatschappij en de toepassing van disproportionele maatregelen, en vereisen transparantie in de toepassing van de maatregelen. Zo geldt ten aanzien van een verkeersverdelingsregeling een nieuwe EU verordening (medio 2008 van kracht) die eisen stelt aan het verzorgingsgebied en kwaliteitseisen aan de infrastructurele verbinding tussen het verzorgingsgebied en de luchthaven.'

Daarom koppelt Alders er een 'dringend verzoek' aan:

> 'Mocht het Rijk niet in staat of bereid zijn de voorgestelde maatregelen voor herallocatie van vliegverkeer naar Lelystad en Eindhoven na te komen, dan wordt het Rijk dringend verzocht de discussie te starten over de vraag of de regering bereid is mogelijkheden te creëren om de marktvraag in Nederland te accommoderen.'

*Bereid en in staat zijn*! Willen en kunnen zijn niet hetzelfde.

Een kanttekening bij dit dringende verzoek. Anders dan verwacht zou mogen worden, verbindt Alders er geen concrete voorwaarden aan over hoe en vooral wanneer de gestelde vraag beantwoord moet zijn. In de rede ligt om dat te doen ruim voordat daadwerkelijk tot uitbouw van beide overloopluchthavens wordt besloten en op dit cruciale punt geen onzekerheden meer zijn. Doordat Alders er geen condities aan heeft verbonden, ontstaat ruimte om het op de lange baan te schuiven. En zoals hierna zal blijken, zullen de achtereenvolgende regeringen hiervan gretig gebruik maken.

Dit heeft niet in de laatste plaats ook te maken met de perverse prikkel die in het 'een-en-ondeelbare' karakter besloten ligt. Vroegtijdig voor het voetlicht halen van juridische kwetsbaarheden, dat de EU een sta in de weg is voor een selectieve en exclusieve VVR, zal immers het ruggenmerg van het Alders-akkoord aantasten en daarmee de groeistrategie van Schiphol en in feite het hele luchtvaartbeleid onderuit halen. Zoals nog zal blijken, zullen Kamerleden daarom keer op keer aan het lijntje worden gehouden met de mantra: we hebben een inspanningsverplichting, we houden natuurlijk niet van dwang, we gaan daarom de vliegmaatschappijen (met name 'first movers') met allerlei mooie 'incentives' lokken en we zullen ons 'uiteraard' altijd aan 'de Europese regels' houden.

16. **De Regering omarmt het Aldersakkoord.**

De reactie op het Aldersakkoord laat niet lang op zich wachten. Op 10 oktober schrijven minister van VenW Camiel Eurlings (CDA) en zijn VROM-collega Jacqueline Cramer

(PvdA) dat het kabinet het akkoord integraal 'omarmt'.[23] Het kabinet beaamt dat het advies één-en-ondeelbaar is en zegt toe zich in te zullen spannen om de verplaatsing van niet-Schiphol gebonden verkeer naar Eindhoven en Lelystad mogelijk te maken. Over de realisering van selectiviteitsdoelen als zodanig zeggen de ministers dat de luchtvaartsector daar zelf verantwoordelijk voor is:

> 'Het Rijk gaat akkoord met deze uitgangspunten voor selectiviteit en verplaatsing van niet-mainportgebonden verkeer: binnen het plafond voor Schiphol dient zoveel mogelijk mainportgebonden verkeer geaccommodeerd te worden. Hiertoe dient de luchtvaartsector zelf maatregelen te treffen.'

17. **Kamerleden zien problemen. Ministers houden zich op de vlakte.**
Tijdens het Algemeen Overleg van 5 november 2008 spreken de meeste partijen zich in hoofdlijnen positief uit over het Aldersakkoord.[24] Alleen de PVV, GroenLinks en de SP zijn tegen. De PVV wil voluit groei op Schiphol en vindt Lelystad daarom onnodig. GL hekelt het via deze Alders-deal blijven faciliteren van groei en vergroten van de $CO_2$ uitstoot en van de overlast. De SP is eveneens tegen het maar doorgaan met groeien en voorspelt dat het een kwestie van tijd is dat Schiphol weer om meer ruimte gaat zeuren.

Over de scheidslijn van voor of tegen het Aldersakkoord heen, is voor de meeste woordvoerders één ding duidelijk: de groei van Schiphol naar 510.000 vliegbewegingen is onlosmakelijk verbonden met selectiviteit en daarin neemt uitplaatsing van het *leisure*-segment een cruciale plaats in. Sander de Rouwe (CDA) zegt er bijvoorbeeld over: 'Mijn fractie heeft eerder aangegeven dat wij voor groei zijn. Dat betekent dus dat dit aantal van 510.000 hiervan een onderdeel is, zolang een en ander maar in samenhang wordt gezien met de 70.000 uitplaatsingen.' Hij onderstreept dit met er nog eens goed op te wijzen dat het hierbij om een één-en-ondeelbaar advies gaat.

Wat De Rouwe en anderen evenwel zorgen baart, is *hoe* de regering de uitplaatsing denkt te bewerkstelligen, wetend dat de omgeving van Eindhoven furieus reageert en bijvoorbeeld Easyjet al negatieve signalen over verplaatsing heeft afgegeven. Zo wil Emile Roemer (SP) weten:

> 'Hoe wil de minister regelen dat de maatschappijen vertrekken van Schiphol; hij kan dit toch niet dwingen? Wat gebeurt er als deze uitplaatsing niet lukt?'

Ernst Cramer (CU) maakt zich vooral zorgen over de haalbaarheid en borging van de selectiviteitsambities. Cramer:

---

23 TK 2008/09. Kamerstuk 29665 nr. 119. Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings en J.A Cramer, 10-10-2008.

24 TK 2008/09. Kamerstuk 29665 nr. 112. Verslag AO, 05-11-2008.

> 'Wil het akkoord succes hebben, dan moet vanaf dag één sprake zijn van selectiviteit en uitplaatsing. Ik maak me hierover zorgen, want ik heb hierover niets van garanties kunnen terugvinden in de stukken.'

Paul Tang (PvdA) op zijn beurt:

> 'Deze maatschappij [Easyjet] zei niet weg te willen van Schiphol. Ook in dit geval geldt: geen woorden, maar daden. Wij kunnen het wel hebben over selectieve groei, maar wat zijn nu eigenlijk de instrumenten om te selecteren? Deze, mijns inziens volstrekt logische vraag moet goed beantwoord worden.'

Ook Paul de Krom (VVD) stelt vast:

> 'Het is al een paar keer gezegd: het komt op de uitvoering aan. Ik heb het dan over de uitplaatsing. Een en ander is gemakkelijk op papier gezet, maar volgens mij wat moeilijker te realiseren. Easyjet heeft al gezegd helemaal niet van Schiphol weg te willen.'

Op dwang zit deze VVD'er echter niet te wachten. Boris van der Ham (D66) laat eveneens liever zo veel mogelijk de markt zijn werk doen. Maar hij wil wel weten wat de consequenties zijn als het selectiviteitsbeleid en de uitplaatsing faalt.

De reacties van Eurlings en Cramer laten zich, na wat in het vorige lemma al is gezegd, in een paar woorden samenvatten. Ze maken duidelijk dat de regering het Aldersakkoord integraal overneemt. Maar ze zeggen ook geen B-scenario te hebben. Eurlings verzekert een paar keer dat de Europese regelgeving in acht zal worden genomen; gemeenplaatsen, want in details treden doet hij niet. En minister Cramer verzekert, Alders dringend verzoek citerend en reagerend op De Rouwe's hameren op het één-en-ondeelbare karakter van het Aldersakkoord:

> 'Er staan ook nog duidelijke, wetenswaardige woorden in het Aldersadvies over what, if, als het niet lukt. Wij zijn voor een nieuw systeem, en de verankering daarvan kan wettelijk plaatsvinden, wat wij ook zullen regelen. […] Wij zijn bereid, wij hebben een inspanningsverplichting, daar gaan wij voor.'

Kortom: de regering belooft de selectiviteit allemaal keurig te zullen regelen, qua infrastructuur en dergelijke en vooral qua wettelijke verankering, maar ze bindt zich niet aan een harde resultaatverplichtingen, alleen aan flexibele inspanningsverplichtingen. Een alternatief scenario of *exit*-strategie heeft ze niet.

18. **Convenant selectiviteit: voorrang voor vrijwilligheid; geen aanvullend of alternatief scenario.**

Op 12 december 2008 stuurt minister Eurlings de Kamer het 'Convenant behoud en versterking mainport en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol' toe.[25] Behalve hijzelf hebben de president-directeur van Schiphol Gerlach Cerfontaine en minister Cramer de overeenkomst ondertekend. Algemeen uitgangspunt van het convenant is 'voorrang geven aan die maatregelen die door marktpartijen zelf geëffectueerd kunnen worden'. Daartoe zal Schiphol 'een pakket stimuleringsmaatregelen en operationele restricties' ontwikkelen, waardoor het voor niet mainport gebonden verkeer aantrekkelijk wordt naar de regionale vliegvelden te verhuizen.

Het gebruik van het woord 'voorrang' betekent niet dat de overeenkomst ook concrete voornemens bevat voor aanvullende of alternatieve afspraken met een meer dwingend karakter, voor het geval de vrijwillige insteek niet voldoende zoden aan de dijk zet. Gezien de inmiddels bekende terughoudendheid bij de maatschappijen die voor uitplaatsing in aanmerking komen, is dat toch geen onlogische gedachte. Van concrete afspraken over zulke aanvullende maatregelen – al was het maar als stok achter de deur – echter geen spoor. Gehoor gevend aan Alders' dringend verzoek, beloven Eurlings en Cramer alleen dat het Rijk, mocht blijken dat de reallocatie niet gaat lukken, een discussie zal starten over de vraag hoe het verder moet. En - natuurlijk - wordt vastgelegd dat altijd alles binnen de kaders van de nationale en internationale wetgeving zal vallen, waaronder die betreffende het mededingingsrecht.

**- 2009 -**

19. **Luchtvaartnota: zelfregulering en dan is een symbolische druk op de knop voldoende.**

In april 2009 publiceert het kabinet zijn luchtvaartnota *Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie*.[26] Anders dan in het Convenant wordt hier wel expliciet over een formele regeling van een VVR via de EU gesproken, maar het kabinet kiest daar niet voor. Alle accent wordt gelegd bij het langs vrijwillige weg realiseren van de selectiviteitsdoelen. De nota:

> 'Het kabinet kiest er niet voor om zélf een verkeersverdelingsysteem conform de Verordening 1008/2008 van de EU in te stellen. Deze Verordening geeft lidstaten de bevoegdheid om luchtverkeer te verdelen over luchthavens die dezelfde stad of agglomeratie bedienen. Marktpartijen kunnen volgens het kabinet de verdeling van verkeer effectiever zelf organiseren. Het Rijk is hierin faciliterend, als daar aan de regelgevende kant aanleiding voor is.'

25 *Staatscourant*, 15-09-2009 (nr. 13718).

26 TK 2008/09. Bijlage 2009D19368 bij Kamerstuk 31936 nr. 1 (Kamerbrief C.M.P.S. Eurlings en J.A. Cramer, 17-04-2009). 'Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie' (VenW, april 2009.)

Over de effectiviteit van deze benadering maakt de nota zich volstrekt geen zorgen, integendeel. Als het Rijk gewoon zijn best doet met het scheppen van infrastructurele voorzieningen (toegangswegen e.d.) - en dat belooft het Rijk - en Schiphol op zijn beurt zorgt voor een goed pakket stimulerende maatregelen, dan is er straks alleen maar een *symbolische druk op de knop* nodig om de selectiviteit zijn werk te laten doen. De nota:

> 'Deze twee sporen moeten zodanig worden voorbereid dat - zodra de marktontwikkeling weer is aangetrokken en het volumeplafond op Schiphol in zicht komt (95% van de 510.000 vliegtuigbewegingen) - via een symbolische druk op de knop het stimuleringsbeleid zal leiden tot de gewenste herverdeling van verkeer over de gewenste luchthavens.'

Over borging en minister Cramers 'what, if' tittel noch jota.

Het is van tweeën één. Of hier is een naïeve struisvogel aan het woord. Of hier worden waarheden verdoezeld en alleen 'afgedekt' met de geijkte, maar niet uitgewerkte *disclaimer*, dat alles uiteraard moet voldoen aan nationale en Europese regels, in het bijzonder de regels inzake mededinging, non-discriminatie en proportionaliteit. Dit staat er namelijk weer wel. Opvallend is dat in de nota diverse onderzoeken van SEO worden vermeld, maar niet het rapport uit 2008. Van het advies van Ecorys ontbreekt eveneens elk spoor. Dat geeft te denken.

20. **Minister Eurlings: van actief uitplaatsen zal nooit sprake zij**n.
In de Kamer roept de keuze in de Luchtvaartnota voor zelfregeling door de Schipholgroep vooralsnog weinig prangende vragen op.[27] De meeste zijn informatief van aard en minister Eurlings kan doorgaans volstaan met de herhaling dat het kabinet niet kiest voor een verkeersverdelingssysteem conform de EU-verordening, maar het aan de marktpartijen overlaat. De vraag of er zonder nationaal luchthavensysteem überhaupt juridische mogelijkheden zijn om vliegtuigbewegingen uit te plaatsen van Schiphol naar Lelystad, beantwoordt hij evenwel ontkennend. Maar over 'what, if' gaat hij niet speculeren. Het moet van verleiden en goede voorzieningen komen, maar 'van actief uitplaatsen zal nooit sprake zijn', aldus Eurlings.

21. **Schiphol neemt een loopje met de selectiviteit; regering laat het gebeuren.**
Vanaf eind 2008 – de inkt van het Aldersakkoord en het Selectiviteitsconvenant is nog niet droog – lapt Schiphol de selectiviteit volledig aan zijn laars. In de jaren 2008 – 2010 daalt het aantal vliegbewegingen op Schiphol van circa 430.000 naar 385.000. Ook het *leisure*-segment moet een veer laten, mede als gevolg van de invoering van een tickettaks. Om de terugloop te compenseren tuigt de luchthaven een *reward*-programma en een beprijzingssysteem op om zo ongeveer alles wat vliegt maar geen snavel heeft

27 TK 2008-2009. Kamerstuk 31936 nr. 4. Lijst vragen en antwoorden, vastgesteld 30-07-2009.

binnen te lokken: prijsvechters, goedkope vakantievliegers, regelrechte concurrenten van de KLM. Alles haaks op de uitgangspunten en doelen van zijn eigen mainport- en selectiviteitsverhaal en van het regeringsbeleid. Aan de voorbereiding van Lelystad Airport laat het luchthavenbedrijf zich weinig gelegen liggen; het heeft geen prioriteit. De regering heeft er allemaal weet van, maar laat het gebeuren. Voor haar wegen de korte termijn belangen van 's lands luchthavenbedrijf kennelijk eveneens zwaarder dan het eigen lange termijn beleid.

De relatie met de KLM daarentegen verslechtert hand over hand. Dit neemt zulke proporties aan, dat in augustus 2012 een vierkoppige commissie Shared Vision wordt ingesteld om onder leiding van Hans Alders - wie anders - uit de impasses te komen. De leden zijn topmensen van Schiphol en KLM en een vertegenwoordiger namens de Staat. Ofschoon de commissie vanuit IenM ambtelijk wordt ondersteund, wordt zij welbewust op afstand van het ministerie gezet, zodat ze onder geheimhouding kan opereren en niet wobplichtig is. De ambtenaren worden aangestuurd door Alders en zijn niet werkzaam namens de minister. De commissie houdt geen archief bij en de leden spreken af dat ze de informatie die ze krijgen 'niet zullen delen met hun respectievelijke "achterbannen"'.[28] Zo gaat dat kennelijk.

In december 2012, na moeizaam overleg dat veel meer tijd kost dan geraamd, oordeelt de commissie Shared Vision in omzichtige bewoordingen dat het marketingbeleid van Schiphol het nodige te wensen heeft overgelaten.[29] Het is niet de laatste keer dat het bedrijf dit voor de voeten krijgt geworpen. (Zie 56, 57, 58, 60)

**- 2011 -**

22. **Schipholmemo: VVR aanvragen als Lelystad klaar is, maar geen garantie.**
Begin 2011 wordt door Schiphol een 'Memo Selectiviteit' opgesteld over de vraag welke bevoegdheden en middelen Schiphol heeft.[30] Ze is bestemd voor de driehoofdige Stuurgroep Selectiviteit. Deze is vorig jaar gevormd en bestaat uit topmensen van IenM en Schiphol en een KLM'er als waarnemer. In deze tijd zijn dat doorgaans

28 'Advies commissie shared vision en WOB.' Notitie H. Alders, 10-09-2012; 'Werkwijze en informatiebeheer commissie shared vision.' Ongedateerd en ongesigneerd overzicht van afspraken. Beide gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20140311141125/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2013/12/12/bijlagen-bij-besluit-wob-verzoek-rond-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol-en-luchthaven-lelystad-deel-2/wob-arkefly-13.pdf

29 TK 2012/13. Bijlage blg-200747 bij Kamerstuk 29665 nr. 183 (Kamerbrief W.J. Mansveld, 17-12-2012). 'Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol' van commissie Shared Vision, 10-12-2012.

30 'Memo selectiviteit. Welke reële bevoegdheden/middelen heeft Schiphol nu echt?' Ongesigneerd en ongedateerd (januari 2011). Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20140311134528/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2013/12/12/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-rond-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol-en-luchthaven-lelystad/wob-arkefly-7.pdf

Jeroen Fukken en Ellen Bien namens het ministerie, Ad Rutten namens Schiphol en Pieter Elbers namens de KLM. Voor het stuk is onder meer gebruik gemaakt van het rapport van SEO uit 2008 en het advies van de Selectiviteitscommissie. (zie 12, 13)

Met betrekking tot een verkeersverdelingsregeling wordt in het stuk geconstateerd dat, wil zij überhaupt kans van slagen hebben, er eerst een qua infrastructuur geschikte, alternatieve luchthaven moet zijn. Voor gedwongen uitplaatsing van het segment *leasure* of van delen daarvan acht het memo een VVR ongeschikt. De nieuwe EU-regels inzake mededinging, non-discriminatie en proportionaliteit staan dat in de weg. Bovendien leert de ervaring 'dat de juridische complicaties niet onderschat moeten worden en dat de effecten behoorlijk kunnen tegenvallen'.

Goed beschouwd, wordt in dit memo gezegd: eerst een kant-en-klare luchthaven optuigen en dan zien we wel of en hoe we de selectiviteit en het capaciteitsbeleid handen en voeten gaan geven.

### 23. **D66 en CU willen juridische zekerheid; staatssecretaris Atsma houdt de boot af.**

Na een periode van weinig aandacht voor de selectiviteitsproblematiek, begint de Kamer zich in de loop van 2011 zorgen te maken. Wat meespeelt, is dat de markt weer begint aan te trekken. In oktober 2010 is het VVD-CDA kabinet Rutte I aangetreden, met gedoogsteun van de PVV. Op het nieuw samengestelde ministerie Infrastructuur en Milieu (IenM) is staatssecretaris Joop Atsma (CDA) nu verantwoordelijk voor de luchtvaart. Zijn voorganger Eurlings baart opzien door al na een half jaar toe te treden tot de directie van de KLM.

Op 7 februari 2011 debatteert de vaste Kamercommissie over de Luchtvaartnota.[31] Vooral Stientje van Veldhoven (D66) en Arie Slob (CU) roeren zich. Zij zijn niet gerust op de juridische borging van de selectiviteitsmaatregelen. Van Veldhoven en Slob willen met name weten of de Europese Commissie al is geraadpleegd. Slob heeft de indruk van niet en vindt dat vreemd:

> '… uitplaatsing van maatschappijen die al slots op Schiphol hebben: kan dit volgens Europese regelgeving? Ik krijg de indruk dat een en ander nog niet is nagegaan. Het lijkt mij niet meer dan logisch dat het kabinet, voordat het met dit soort plannen komt, eerst nagaat of het binnen de regelgeving kan…'

Essentiële, voor de hand liggende vragen, maar antwoord krijgen hij en Van Veldhoven niet. Van Veldhoven stelt bovendien voor het probleem eerst nog eens aan de Landsadvocaat voor te leggen. Samen met Slob stelt ze een motie voor met als kern:

31 TK 2010/11. Kamerstuk 31936 nr. 71. Verslag notaoverleg, 10-02-2011.

' ... constaterende, dat het onduidelijk is hoe binnen het Europees mededingingsrecht, de Europese regels met betrekking tot de interne luchtvaartmarkt, de verordening betreffende de toewijzing van slots en het verbod op staatsteun wel geselecteerd mag worden op aanbieders van vluchten en soorten vluchten om de mainportfunctie of hubfunctie te ondersteunen;

verzoekt de regering in aanvulling van de initiële raadpleging van de landsadvocaat naar aanleiding van het advies van de commissie-Van der Zee uit 2008, de concrete invulling van de selectiviteit op korte termijn nader te laten onderzoeken door de landsadvocaat en de Kamer hier zo spoedig mogelijk over te informeren ...'[32]

Staatssecretaris Atsma voelt hier weinig voor. Hij constateert dat de 'toets' die de Landsadvocaat in 2008 heeft uitgebracht 'op zich positief is als het gaat om de selectiviteit', dat Schiphol er mee aan de slag is en dat het daar in goede handen is. Pas na lang aandringen, geeft hij schoorvoetend toe de Landsadvocaat te zullen raadplegen, met de kanttekening 'maar wij gaan daar verstandig mee om'. Oftewel we doen het niet zolang wij dat niet wenselijk achten. Van Veldhuizen en Slob zien dat natuurlijk ook, maar laten hem ermee wegkomen. Ze trekken hun motie in. Wat overblijft, is Atsma's tweeslachtige toezegging. Plus een belofte dat er een Kamerbrief komt die meer helderheid verschaft over het arsenaal aan middelen om de selectiviteit vorm te geven.

24. **Kamerbrief Atsma: selectief toelaten van nieuw verkeer is het meest effectief.** Op 29 juni 2011 komt staatssecretaris Atsma een, tijdens het Kamerdebat van 7 februari gedane, belofte na om meer duidelijkheid te verschaffen over de aanpak van de selectiviteit.[33] De brief gaat vergezeld van een matrix met maatregelen, door Schiphol opgesteld.[34]

Zoals zich vaker voordoet, is de brief in overleg met Schiphol tot stand gekomen. Dat blijkt uit gewobd materiaal.[35] Bij de voorbereiding is van Schiphol-zijde bijvoorbeeld aangedrongen om concepttekst verder uit te kleden, kennelijk om nog meer speelruimte te behouden. Een Schiphol-medewerker – de naam is in de gewobde stukken weggelakt – mailt onder meer: 'Ik vind de brief veel details bevatten en veel "maakbaarheid" uitstralen.' […] 'Verder zou ik de notie toevoegen dat in weerwil van alle intenties en bedoelingen – de marges uiterst beperkt zijn en de markt leidend. Het

32 TK 2010/11. Kamerstuk 31936 nr. 65. Motie S. van Veldhoven en A. Slob.

33 TK 2010/11. Kamerstuk 29665 nr. 163. Kamerbrief J.J. Atsma, 29-06-2011.

34 TK 2010/11. Bijlage blg-121676 bij Kamerstuk 29665 nr. 163 (Kamerbrief J.J. Atsma, 29-06-2011).'Matrix selectiviteitsmaatregelen.'

35 Gewobd: Archiefweb.eu: BN3591 7-1-2014 11:41:01 Luchtvaart-WOBverzoek o.v.v. Hans Altimari Oorspronkelijke link: www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2013/12/12/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-rond-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol-en-luchthaven-lelystad/wob-arkefly-1.pdf

is belangrijk dat de Kamer dat signaal krijgt dat de Mainport niet maakbaar is en er op staart geselecteerd kan worden.'[36]

Toch mag Schiphol over de brief van Atsma bepaald niet klagen. Ten eerste wordt er de nadruk op gelegd dat een luchthaven in beginsel verplicht is om, binnen de wettelijke kaders, alle luchtverkeer toe te laten. Ten tweede wordt geconstateerd dat de 'meeste effectiviteit' te verwachten is van 'het selectief toebedelen van nieuw verkeer' en niet van 'het herverdelen van bestaand verkeer'. Oftewel: autonome groei is makkelijker. Ten derde wordt geconstateerd dat 'de dynamiek van de luchtvaartmarkt' vraagt om flexibiliteit bij de inzet van de instrumenten en om een 'marktgedreven' aanpak.

De matrix die Schiphol heeft gemaakt ademt – het wekt geen verbazing – dezelfde geest. Ze bevat een overzicht van maatregelen om de selectiviteitsdoelen te realiseren. Ten behoeve van de uitplaatsing zijn ze, afgezien misschien van maatregelen in de sfeer slotallocatie, gericht op vrijwilligheid. Niets over een formele verkeersverdelingsregeling.

De boodschap die hier door de staatssecretaris en Schiphol wordt afgegeven is kortom: vrije markwerking is leidend en er kunnen beter geen hoge verwachtingen gekoesterd worden van reallocatie naar Eindhoven en Lelystad. Aantrekken van nieuw verkeer is makkelijker. Dat lijkt veel op wat Schiphol in 2007 in zijn langetermijnvisie heeft opgetekend. Maar hoe dit zich verhoudt tot het Aldersakkoord is een raadsel.

25. **Atsma blijft bij verleiden met 'assets' als het parkeerterrein van Lelystad.**
Tijdens het Algemeen Overleg van 6 september 2011 melden diverse Kamerleden dat ze uit krantenberichten hebben vernomen dat bijvoorbeeld Arkefly en Transavia niet naar Lelystad willen.[37] Onder anderen Sharon Dijksma (PvdA), Maarten Haverkamp (CDA) en Stientje Van Veldhoven (D66) willen weten hoe het daadwerkelijk met de belangstelling staat. 'De vliegmaatschappijen stellen zich hiervoor nog niet in rijen van drie op,' aldus Haverkamp. En Dion Graus, de woordvoerder van de PVV, de gedoogpartner van het kabinet, vindt het in dit verband een rare figuur dat de KLM de belangen van de hele sector mag behartigen en Arkefly bijvoorbeeld niet mag deelnemen. De Alderstafel noemt hij 'een klein en incestueus gebeuren'.

De antwoorden illustreren dat Atsma zich graag verlaat op de informatie die hij Schiphol krijgt aangereikt. Atsma:

> 'Ik houd mij een beetje vast aan de signalen van de directie van Lelystad Airport. […] De directie van Lelystad Airport is buitengewoon positief en optimistisch over de kansen. […]
> 'Het is niet zo dat alle partijen aan tafel zitten. KLM zit aan tafel en je mag verwachten dat KLM namens de maatschappijen spreekt. Bovendien zit Schiphol aan tafel. Als iemand waakt over de belangen van alle maatschappijen die van en naar Schiphol vliegen, zou Schiphol zelf het moeten zijn.'

36 E-mail medewerker Schiphol aan medewerker IenM, 23-06-2011 (namen weggelakt).
37 TK 2010/11. Kamerstuk 31939 nr. 87. Verslag AO, 06-09-2011.

Nu zich begint af te tekenen dat het met de vrijwillige overloop lastig wordt, kunnen Dijksma en Haverkamp, ieder in eigen bewoordingen, zich niet voorstellen dat Atsma het volledige aan het vrije spel der krachten wil overlaten, in de wetenschap dat Lelystad dan wel eens 'buiten Schiphol om' kan gaan groeien. Zij, Van Veldhoven alsook Ingrid de Caluwé (VVD) vragen daarom opnieuw wat de staatssecretaris richting de Europese Unie onderneemt. Van Veldhoven wil bovendien vernemen wat met haar suggestie betreffende de Landsadvocaat is gedaan. Net als De Caluwé klaagt zij over de gebrekkige transparantie van de informatie die de Kamer over zich heen krijgt gestort. Met de matrix over het selectiviteitsbeleid van Schiphol kan ze bijvoorbeeld niet uit de voeten.

De beantwoording van Atsma is het bekende liedje: verleiden, niet dwingen en in algemene termen memoreren dat internationale wet- en regelgeving beperkingen oplegt. Atsma:

> 'Het is aan de exploitanten om maatschappijen en passagiers te verleiden. Dat is overigens een algemeen economische wet die voor heel veel activiteiten geldt. Het is niet meer en niet minder. Ik hoef alleen maar te wijzen op het geweldige voordeel dat een automobilist heeft als hij z'n auto op Lelystad Airport kwijt wil in plaats van bij Schiphol. Dat is een van de assets die je kunt inzetten.'
> […]
> 'Het woord "dwingen" komt sowieso niet snel in het woordenboek van dit kabinet voor, maar ook als je wilt dwingen, word je volgens mij met heel veel internationale wet- en regelgeving geconfronteerd. Het lijkt me dus niet de juiste benadering'.

Eigenlijk niemand van de Kamercommissie is echt tevreden, maar tot doorbijten komt het niet. De leden laten toe dat Atsma weer niet ingaat op het polsen van de Europese Commissie en Van Veldhoven laat passeren dat Atsma niet reageert op haar voorstel om de Landsadvocaat te raadplegen. Interessant in dit verband is dat, als in 2013 de commissie Shared Vision de Landsadvocaat om advies vraagt over dezelfde materie, deze commissie op haar wenken wordt bediend. (zie 31)

**- 2012 -**

26. **Aldersadvies Lelystad: verkenning verkeersverdelingsregels nodig.**
Op 30 maart 2012 levert Hans Alders zijn eerste samenvattende advies aan over Lelystad Airport.[38] Het advies bevat een duidelijke aanbeveling over de verkeersverdeling:

38 TK 2011/12. Bijlage blg-161814 bij Kamerstuk 31936 nr. 109 (Kamerbrief J.J. Atsma, 30-03-2012). 'Advies Lelystad Airport' van H. Alders, 30-03-2012.

> 'Uitwerking van het selectiviteitinstrumentarium, inclusief verkenning van een Europeesrechtelijk luchthavensysteem (voor verkeersverdeling) voor de twin-luchthaven Schiphol-Lelystad (actiehouder: exploitant en Rijksoverheid).'

Nadat de regering zijn advies heeft overgenomen, verwerkt Alders de aanbeveling in een werkprogramma, dat overigens pas in april 2013 klaar is.[39] Hierin valt te lezen dat een verkennend onderzoek wordt uitgevoerd naar verkeersverdelingsregels, om een helder beeld te krijgen 'over concrete opties en effectiviteit in het licht van de beleidsdoelstellingen. Op basis van dit beeld besluitvorming over haalbaarheid en wenselijkheid van inzet regels voor verkeersverdeling als selectiviteitsinstrument'. Alders zegt hier dus niet dat de conclusies c.q. aanbevelingen meegenomen moeten worden bij de definitieve besluitvorming over wel of geen Lelystad Airport. Voor hem is Lelystad Airport klaarblijkelijk gewoon een gegeven.

27. **Staatssecretaris Atsma vindt autonome groei met nieuwe prijsvechters zo gek nog niet.**

Op 19 april 2012 debatteert de Kamercommissie opnieuw over de onmiskenbare terughoudendheid bij de kandidaten voor uitplaatsing en over de instrumenten die de regering kan en wil inzetten. Het is voor een groot deel een herhaling van zetten. Met dien verstande dat de toon scherper is. Zo scherp, dat Atje Kuiken van de PvdA en nieuw in de commissie er haar verwondering over uitspreekt. Zelf schroomt ze overigens niet de staatssecretaris *unverfroren* gebrek aan regie te verwijten. Ook de CDA'er Maarten Haverkamp maakt het zijn partijgenoot Joop Atsma knap lastig.

Opvallend is dat Atsma er openlijk blijk van geeft geen moeite te hebben met waar PVV'er Dion Graus en anderen bang voor zijn, namelijk dat nieuwe prijsvechters belangstelling voor Lelystad tonen. Atsma:

> 'In dat opzicht zeg ik tegen de heer Graus dat ik het positief vind dat op dit moment al met drie maatschappijen concreet wordt gesproken over Lelystad. Later wij hopen dat er daar nog snel drie of vier bij komen, want dat zou betekenen dat de businesscase sneller rond te maken is.'

Atsma gaat zelfs nog een stap verder. In reactie op de tegenwerping van VVD-woordvoerder Ingrid de Caluwé, dat Lelystad op deze manier misschien wel vol loopt, maar weinig of niet bijdraagt aan de beoogde ontlasting van Schiphol, verklaart hij doodleuk:

> 'Ik weet niet of dat een probleem is, want dat geldt voor elke luchthaven. Ze hebben allemaal hun autonome groei en ontwikkeling.**'**

39 TK 2012/13. Bijlage blg-224276 bij Kamerstuk 31936 nr. 139 (Kamerbrief W.J. Mansveld, 24-4-2013). Brief H. Alders aan W.J. Mansveld, 16-04-2013.

Atsma's uitlatingen werpen een apart licht op zijn terughoudendheid om helderheid te verschaffen over of, wanneer en hoe hij dwingende maatregelen denkt te gaan inzetten. Dat wil iedereen van hem weten. Onder druk van alle kanten wil hij niet verder gaan dan te erkennen dat er 'op enig moment misschien een sturingsinstrument bij[komt]' en dat daarbij aan 'het luchthavensysteem' gedacht kan worden. (Atsma bedoelt een 'verkeersverdelingssysteem'; 'luchthavensysteem' is de benaming uit de oude EU-verordening.)

'Op enig moment misschien een sturingsinstrument...' Hoe vaag en onbepaald kun je het maken? Zelfs zijn CDA-partijgenoot Haverkamp, die hem scherp bevraagt, slaagt er niet in een helderder antwoord los te krijgen. Haverkamp wil bevestiging 'of we een stok achter de deur hebben om mee te slaan als het voorhouden van de wortel niet werkt?'. Al wat hij te horen krijgt is 'ja, maar we moeten wel rekening houden met wat kan en mag. Helderder kan ik het niet maken'. En dat is precies waar het al de hele tijd om draait: wat is wel en wat is niet mogelijk. Dat *wil* Atsma niet helderder maken. Atsma toont zich niet een zorgvuldige bewaker van gemaakte afspraken, maar een pleitbezorger van de belangen van de sector. Hij is niet geïnteresseerd in Lelystad Airport als hoeksteen van het selectiviteitsbouwwerk en als cruciaal onderdeel van het één-en-ondeelbare Aldersakkoord. Hij wil dat de nieuwe luchthaven er komt en gaat groeien. Een andere conclusie is moeilijk te trekken.

28. **Kabinet positief over Aldersadvies. Onderzoek naar formele VVR wordt uitgevoerd.**

Op 11 september 2012 stuurt de staatssecretaris het oordeel van het kabinet over het Aldersadvies-Lelystad naar de Kamer.[40] De waardering is groot. Met betrekking tot Alders' aanbeveling om een verkenning uit te voeren naar een verkeersverdelingsregeling op basis van de Europese regels deelt Atsma mee dat voor de Stuurgroep Selectiviteit al zo'n studie wordt uitgevoerd. De bedoeling is, schrijft hij, dat 'op grond van deze studie zal worden bezien of dit instrument voor de inwerkintreding van de eerste tranche kan worden ingezet, waarbij het uitgangspunt is dat concrete implementatie uiteraard moet voldoen aan de geldende wettelijke kaders (nationaal, Europees, internationaal'. Voor het onderzoek is opnieuw SEO ingehuurd. (Zie 32)

Atsma deelt verder mee dat de 'luchthavenexploitant' vol vertrouwen is een positieve businesscase te kunnen leveren. Hij wil wel dat dit qua marktvraag, timing en selectiviteit goed wordt uitgewerkt.

29. **Wilma Mansveld staatssecretaris in nieuwe Kabinet Rutte II.**

Op 5 november 2012 treedt, acht maanden nadat de door de PVV gedoogde VVD-CDA-regering Rutte I is gevallen, het kabinet Rutte II aan. Het is een coalitie van VVD en PvdA. Op het ministerie van IenM wordt Wilma Mansveld (PvdA) belast met openbaar vervoer en luchtvaartzaken, een complexe portefeuille. Mansveld had voor de

40 TK 2011/12. Kamerstuk 31936 nr. 115. Kamerbrief J.J. Atsma, 11-09-2012.

SER Noord-Nederland gewerkt en was in Groningen lid geweest van Provinciale Staten en voor haar benoeming tot staatssecretaris anderhalf jaar gedeputeerde. 'Haagse' ervaring heeft ze niet.

In het regeerakkoord waarmee Mansveld mag werken, wordt Lelystad Airport niet expliciet genoemd.[41] Over luchtvaart staat er alleen dat het kabinet de ontwikkeling van de mainports Schiphol en Rotterdam bevordert vanwege hun grote belang voor de Nederlandse economie. Beide krijgen ruimte om te groeien, 'met blijvende aandacht voor een goed woon- en leefklimaat'. En 'regionale luchthavens mogen zich verder ontwikkelen, ook om de groei van Schiphol te ondersteunen'.

30. **Kamerleden sceptisch over animo vliegmaatschappijen en de juridische houdbaarheid van het selectiviteitsbeleid m.b.t. Lelystad.**

Bij veel leden van de vaste Kamercommissie groeien aan het eind van 2012 de twijfels over de levensvatbaarheid van Lelystad. De meeste leden zitten pas kort op het dossier en zijn behoorlijk *eager*. Bezwaren die hen ter ore komen uit de hoek van vooral Arkefly, spelen daarbij zeker een rol. Deze vakantievlieger voelt niets voor verplaatsing naar Lelystad, hekelt dat alles door een klein coterietje wordt bedisseld en bestookt Kamerleden met *position papers*. Omgekeerd bewerken Schiphol en de KLM de commissieleden door ze uit te nodigen voor werkbezoeken. 'Dat was fantastisch,' zegt PvdA-lid Atje Kuiken daarover tijdens het AO van 19 december 2012.[42] 'Het zijn bedrijven om voor te knokken; zeer dynamisch maar ook ingewikkeld.'

De toon van het debat van 19 december is overwegend kritisch. De een na de ander, van PvdA tot VVD en van PVV tot D66, signaleert dat de vakantiemaatschappijen geen trek in Lelystad lijken te hebben. Volgens SP-Kamerlid Farshad Bashir is eigenlijk alleen Schiphol geïnteresseerd. Hij vraagt zich af of daarvoor nog meer delen van Nederland met overlast moeten worden opgezadeld. Liesbeth van Tongeren van GroenLinks is het hartgrondig met hem eens. Wat haar betreft gaat 'een stop' op het hele project. Ook CDA-vertegenwoordiger Jaco Geurts betwijfelt of er wel voldoende marktvraag is. Hij wil dat staatssecretaris Mansveld daarover zo snel mogelijk klaarheid verschaft en vaart laat zetten achter de businesscase van Lelystad. Hoe anders verantwoord beslissingen te nemen over een luchthavenbesluit, legt hij de staatssecretaris 'indringend' voor. Ook wil hij meer duidelijkheid over hoe de verplaatsing praktisch gaat worden aangepakt. Dion Graus (PVV) ziet het draagvlak voor Lelystad eveneens steeds verder afbrokkelen. Zelfs verlengen van de startbaan tot 2.400 meter bijvoorbeeld, het maakt niks uit. Hij wijst erop dat de luchtvaartmaatschappijen 'het selectiviteitsbeleid discriminatoir vinden en in strijd met EU-verordeningen'.

Dat laatste is wat Wassila Hachichi (D66) vooral bezig houdt; zijn de selectiviteitsplannen voor Lelystad juridische wel houdbaar. Hachichi:

41 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord

42 TK 2011/12. Kamerstuk 31936 nr. 130. Verslag AO, 19-12-2012.

'De vorige sprekers haalden al het selectiviteitsbeleid aan. Dat is natuurlijk het fundament onder de Alderstafel, de Luchtvaartnota en de toekomst van de Nederlandse luchtvaart. Het gaat om het verplaatsen van de niet-netwerkgebonden vluchten van Schiphol om zo ruimte voor ontwikkeling van die hub en mainportfunctie te creëren. D66 is voorstander van deze aanpak. Mijn fractie stelt echter sinds het begin al vragen over de juridische houdbaarheid. Is er uitsluitsel over de vraag of het allemaal mag volgens de Europese mededingingsregels?'

Hachichi wil verder meer weten over de Stuurgroep Selectiviteit: wie erin zitten, wat ze doen, of de resultaten met de Kamer gedeeld kunnen worden.

Staatsecretaris Wilma Mansveld heeft vooralsnog weinig concrete antwoorden. Ze legt uit dat recentelijk het eerste gesprek met de marktpartijen heeft plaatsgevonden en dat ze daaruit heeft opgemaakt dat de 'dialoog' moet worden voortgezet. Ze zegt toe de Kamer daarover in de loop van 2013 te zullen informeren. (Zie 35) Maar ze beklemtoont nog maar eens dat Schiphol de eerstverantwoordelijke is om de maatschappijen met 'marktconforme middelen' over de streep te trekken. Voorts zegt ze dat Schiphol en het ministerie samen in de Stuurgroep Selectiviteit studeren op verkeersverdelingsregels als aanvulling op het verleiden door Schiphol. Ze doet echter geen toezegging dat de Kamer inzage krijgt in het werk van deze Stuurgroep. Niet onbelangrijk, omdat een belangrijk conclusie van deze Stuurgroep over de totale ongeschiktheid van een formele VVR buiten beeld van de Kamer zal blijven. (Zie 34)

**- 2013 -**

31. **Landsadvocaat: alleen Europa kan uitsluitsel geven.**

Op 22 maart 2013 doet de Landsadvocaat de commissie Shared Vision desgevraagd een notitie toekomen over het mededingingsrecht en het mainportbeleid van Schiphol. De Kamer ontvangt het stuk een paar maanden later als bijlage bij het tweede rapport van Shared Vision.[43]

Over de uitplaatsingsproblematiek heeft de notitie weinig nieuws te bieden. De landsadvocaat onderstreept nog eens dat het selectiviteitsbeleid staat of valt met de uitplaatsing van het vakantieverkeer van Schiphol naar vooral Lelystad. Ten aanzien van een verkeersverdelingsregeling constateert hij slechts dat de EU haar in de eerste plaats zal toetsen op discriminatie. Een analyse en inschatting van de kansen geeft hij niet. Daarvoor verwijst hij naar een onderzoek waarmee SEO bezig is. (Zie 32) Hijzelf volstaat met de korte, desalniettemin alleszins relevante, constatering dat alleen de Europese Commissie een einde aan de discussies kan maken.

43 TK 2012/13. Bijlage blg-231235 bij Kamerstuk 33231 nr. 2 (Kamerbrief W.J. Mansveld en H.G. Kamp, 05-06-2013). 'Advies shared vision Schiphol, deel II' (Amsterdam, 28-05-2013).

Zo is het. Wat Nederland wil, kan wel óf kan niet, daarover kan alleen de EC uitsluitsel geven en de Kamer zou daarvan tijdig geïnformeerd moeten worden. Ga daarom de kwestie grondig in Brussel bespreken. Daarvoor is een concrete aanvraag niet nodig.

32. **Belangrijk rapport SEO: vrijwillige én formele VVR-regelingen problematisch.** In mei 2013 presenteert SEO een nieuw beleidsadvies over de pro's en contra's van stimulering op basis van vrijwilligheid en van verkeersverdelingsregels.[44] Opdrachtgever is het ministerie. Tijdens de aanloop naar de opdracht heeft Ellen Bien (Directeur Luchtvaart IenM) aan de gesprekspartners in de Stuurgroep Selectiviteit uitgelegd dat een dergelijk onderzoek nodig is, omdat Alders het in zijn advies van 30 maart 2012 opneemt. Voor Schiphol-topman Ad Rutten hoefde het niet zo nodig. 'Ad gaf aan dat daar weinig wonderen van mogen worden verwacht gezien de stringente EU mededingingsregels', valt te lezen in een gewobd gespreksverslag.[45]

Hoofdauteur van het gedegen SEO-rapport is Guillaume Burghouwt. Naast anderen heeft ook de Leidse luchtvaartjurist Pablo Mendes de Leon eraan meegewerkt. De centrale vraag van het rapport is of alleen stimuleringsmaatregelen door Schiphol voldoende zijn om de beleidsdoelstellingen te realiseren en/of flankerende verkeersverdelingsregels nuttig zijn.

De bevindingen van SEO verschillen niet wezenlijk van die van hun rapport uit 2008. In hun conclusies beantwoorden Burghouwt en zijn medeauteurs het eerste deel van centrale vraag ontkennend. Alles afwegend, vinden ze het weliswaar verstandig om in eerste instantie de weg te volgen van 'substantieel lagere "visit costs"', 'incentives' waaronder lage parkeertarieven en korte 'turnarounds', goede landzijdige bereikbaarheid en dergelijk, om zo te proberen het belangrijke selectiviteitsdoel van de reallocatie op basis van vrijwilligheid te realiseren.

Tegelijk signaleren ze echter ernstige knelpunten, waardoor het welslagen van deze aanpak 'met de nodige onzekerheid omgeven' blijft. Zo zullen genoemde voordelen voor de beoogde vliegmaatschappijen waarschijnlijk slechts voor een deel compenseren wat ze oplopen aan opbrengstdaling, kostenverhoging en verlies aan operationele meerwaarde van vliegen vanaf Schiphol. Daardoor bestaat de kans dat ze op Schiphol blijven of slechts een klein deel van hen de overstap maakt. Voorts wijzen zij erop dat Lelystad en Eindhoven zonder aanvullende regelingen vermoedelijk een prooi zullen worden van *low cost carriers* die nu niet op Schiphol zitten. Een erg zeker segment vormen die bovendien niet. Ze waarschuwen dat *low cost* en vakantie/chartermaatschappijen grillig zijn, want nogal 'volatiel' en 'footloose'. Een ander bezwaar

---

44 TK 2012/13. Bijlage blg-231243 bij Kamerstuk 33231 nr. 2 (Kamerbrief W.J. Mansveld en H.G. Kamp, 05-06-2013) G. Burghouwt e.a., 'Stimuleringsbeleid en verkeersverdelingsregels. Afwegingen in het Nederlandse selectiviteitsbeleid' (Amsterdam, mei 2013; rapport SEO).

45 'Verslag stuurgroep selectiviteit, 27 maart 2012.' Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20140311140418/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2013/12/12/bijlagen-bij-besluit-wob-verzoek-rond-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol-en-luchthaven-lelystad-deel-2/wob-arkefly-9.pdf

is dat 'de exploitant', Schiphol dus, veel ruimte krijgt om naar eigen bedrijfseconomische inzichten met de invulling van het selectiviteitsprogramma te schuiven. Een reëel gevaar, zoals in de afgelopen jaren van non-selectiviteit door Schiphol te zien heeft gegeven. Een en ander impliceert, aldus de schrijvers,

> 'dat de uitkomst van het stimuleringsbeleid anders kan zijn dan vooraf in het selectiviteitsbeleid is beoogd. Met andere woorden, het stimuleringsbeleid biedt prikkels om bepaalde reacties van de markt uit te lokken ten aanzien van de allocatie van het verkeer over Schiphol, Lelystad en Eindhoven, maar stuurt de markt niet.'

Zij vinden het daarom verstandig dat

> '… de overheid richting marktpartijen verkeersverdelingsregels [kan] inzetten als een stok achter de deur: het "boven de markt laten hangen" van verkeersverdelingsregels kan niet mainport gebonden verkeer stimuleren om gebruik te maken van een alternatieve luchthaven.'

Dit is een wat eigenaardige suggestie. Een VVR als 'stok achter de deur' zal immers zowel theoretisch (alleen op papier) als praktisch (door de EC goedgekeurd) aan de selectiviteitsafspraken moeten beantwoorden wil ze effectief zijn. En van een formele VVR zeggen de auteurs nu juist dat dit een zware opgave is. Ze noteren namelijk tal van nadelen van formele verkeersverdelingsregels. Het is een inflexibel instrument, bij de implementatie en toetsing *ex ante* kunnen zich problemen voordoen en 'buitenlandse cases [laten] zien dat luchtvaartmaatschappijen creatief zijn in het omzeilen van verkeersverdelingsregels door op zoek te gaan de mazen van de wetgeving'.

Het hoofdprobleem dat de auteurs noemen, is evenwel de onzekerheid of de Europese Commissie **überhaupt zijn goedkeuring zal geven. Een verkeersverdelingsrege**ling moet namelijk altijd non-discriminatoir, proportioneel en transparant zijn en daar liggen gevaren 'op de loer'. Met de nieuwe regelgeving (EU Verordening 1008/2008) is nog nergens ervaring opgedaan - een onzekerheid te meer. Maar onder het oude regime (EU Verordening 2408/92) stuitten vergelijkbare voorstellen al herhaaldelijk op weerstanden bij vliegmaatschappijen en landen en bij de EC zelf, weten ze. Gevolg zal zijn dat de EC de gewenste regels afkeurt of tot herformulering en dus afzwakking dwingt. (Precies de situatie die zich in 2017-2019 zal voordoen.)

Het SEO-rapport bevat geen uitwerking of model van een VVR die aan de eisen voldoet van zowel het Aldersakkoord als de regels van de EU. Daar was niet om verzocht. Wel om een ‹routemap' met stappen die de overheid dient te nemen om tot een VVR te komen. In dit stappenplan komen achtereenvolgens aan bod: 1. consulteren van de belanghebbenden, waaronder de belangrijkste luchtvaartmaatschappijen; 2. investeren in de infrastructuur; 3. checken van bilaterale afspraken; 4. ontwerpen van de VVR door IenM; 5. indienen bij de EC en eventueel aanpassen.

Dit roept vragen op. Als dit SEO-rapport één ding duidelijk maakt, dan is het de onzekerheid die beide trajecten afzonderlijk en gezamenlijk aankleven. Het maakt duidelijk dat het zeer de vraag is of Lelystad (en Eindhoven) aan de beleidsdoelen kan voldoen. Waarom is in dit beleidsadvies dan niet de volmaakt logische stap ingebouwd om, vóórdat regering en parlement besluiten dat Lelystad door mag, aantoonbaar de grootst mogelijke zekerheid te verkrijgen over de bereidheid bij de vliegmaatschappijen en vooral over de haalbaarheid bij de EU van een beleid-consistente, formele VVR? Om te voorkomen dat in een later stadium, als de investeringen zijn gedaan en Lelystad Airport er kant en klaar bijligt, *alsnog* de keuze moet worden gemaakt tussen óf de beleidsdoelen over boord óf Lelystad gesloten houden. Het is een merkwaardige tekortkoming. De verklaring zal zijn dat SEO een technisch en geen politiek advies geeft en Lelystad (en Eindhoven) als gegeven heeft beschouwd.

Het SEO-rapport is de Kamer niet onthouden. Het is op 5 juni meegestuurd als bijlage van een bijlage bij een Kamerbrief over de evaluatie van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol.[46] Het lijkt erop dat dit belangrijke rapport in de veelheid aan stukken die Kamer kreeg aan de aandacht van de leden is ontsnapt. Maar de regering heeft er ook niet de aandacht op gevestigd, nu niet en later niet. En de commissie Shared Vision heeft de Kamerleden evenmin geprikkeld het te gaan bestuderen.

33. **Misleidend advies commissie Shared Vision.**

Op 28 mei 2013 brengt de door Alders voorgezeten commissie Shared Vision zijn tweede, tevens laatste advies uit over het selectiviteitsbeleid.[47] De leden zijn op dit moment Marcel van Gastel (Rijk), Herman Hazewinkel (Schiphol) en Hans Smits (KLM). De Kamer ontvangt het advies in juni 2013.

Zich beroepend op het als bijlage meegeleverde onderzoek dat SEO en Mendes de Leon hebben uitgevoerd (zie 32), concludeert de commissie

> '… dat het verstandig is om in eerste instantie de markt haar werk te laten doen en het commerciële beleid van de exploitant als uitgangspunt te nemen voor het selectiviteitsbeleid. Dat betekent dat een adequaat aanbod op de luchthavens Eindhoven en het te ontwikkelen Lelystad, de thans op Schiphol gevestigde bedrijven moet verleiden om op beide regionale velden hun operatie te gaan uitvoeren. Prijsbeleid door de exploitant, marketing & acquisitie, airline-

46 TK 2012/13. Blg-231243. Bijlage bij Kamerstuk 33231 nr. 2 (Kamerbrief W.J. Mansveld en H.G.J. Kamp, 05-06-2013). G. Burghouwt e.a., 'Stimuleringsbeleid en verkeersverdelingsregels. Afwegingen in het Nederlandse selectiviteitsbeleid' (Amsterdam, mei 2013; rapport SEO).

47 TK 2012/13. Bijlage blg-231235 bij Kamerstuk 33231 nr. 2 (Kamerbrief W.J. Mansveld en G.J. Kamp, 05-06-2013). 'Advies shared vision Schiphol, deel II' (Amsterdam, 28 mei 2013). Blijkens antwoorden op Kamervragen van GL-parlementslid Suzanne Kröger hield Shared Vision na dit tweede rapport op te bestaan. (TK 2018/19. Aanhangsel Handelingen 3131. Kamervraag S. Kröger, 24-05-2019 (2019Z10469) en antwoord C. van Nieuwenhuizen, 06-06-2019).

airport contracten en een passend faciliteitenaanbod zijn onderdeel van dit stimuleringsbeleid van de exploitant. Wanneer het effect van het stimuleringsbeleid uitblijft, beveelt de Commissie het Rijk aan verkeersverdelingsregels op basis van de EU-Verordening 1008/2008 te overwegen om tot een verdeling van het verkeer over de luchthavens Schiphol en Lelystad te komen.'

Met deze voorstelling van zaken doet Shared Vision alsof SEO en Mendes de Leon geen stevige noten hebben gekraakt over zowel de stimuleringsaanpak als de haalbaarheid van verkeersverdelingsregels. Alsof de te prefereren vrije-marktbenadering weinig problemen zal opleveren en desgewenst als sluitstuk moeiteloos een VVR kan worden ingezet. En mocht dat onverhoopt allemaal toch niet lukken, dan heeft de commissie als *ultimum remedium* een (wel nog nader te onderzoeken) mogelijkheid achter de hand: een taakoplegging als 'dienst van algemeen economisch belang' om daarmee mededingingsproblemen te omzeilen. De boodschap is kort samengevat: geen zorgen, links- of rechtsom komt het goed met Lelystad Airport als middel om het afgesproken mainport- en selectiviteitsbeleid te realiseren.

Wat de door Alders voorgezeten commissie Shared Vision hier publiekelijk, voor de Kamer, te berde brengt, is dermate selectief dat het zweemt naar misleiding. Alders kent immers het SEO-rapport. Zijn tekst lijkt dan ook bedoeld om het werk met de Alderstafel Lelystad voort te kunnen zetten, geen problemen te krijgen met de Alderstafel Schiphol, te voorkomen dat het Aldersakkoord sneuvelt en de afgesproken groei van de luchtvaart en van de Schiphol Group overeind te houden. Anders gezegd: Alders is zelf niet ongevoelig voor de perverse prikkel die in zijn Aldersakkoord zat ingebakken. (Zie 15) Desalniettemin houdt Shared Vision wel de idee van een verkeersverdelingsregeling in leven door haar in dit advies te vermelden. In later stadium zal de regering ernaar verwijzen, wanneer ze haar voorstel voor een VVR uitwerkt en verdedigt. Achter de schermen zetten Schiphol en IenM de VVR echter in de bezemkast. (Zie 34)

34. **Notitie voor Stuurgroep Selectiviteit: VVR totaal ongeschikt en ongewenst.**
Het problemen toedekkend advies van Shared Vision staat in schril contrast met wat binnenskamers in de Stuurgroep Selectiviteit door andere hoge vertegenwoordigers van staat, Schiphol en KLM over het SEO-rapport wordt besproken. Op 30 mei 2013 vergadert deze driehoofdige stuurgroep. Op dit moment bestaat hij uit de leden Rob Huyser (IenM) en Ad Rutten (Schiphol) en waarnemer Pieter Elbers (KLM). Ter tafel ligt het rapport van SEO en een zogeheten 'oplegnotitie' met een samenvatting van het rapport en een voorzet voor conclusies.[48] De gewobde notitie is niet gesigneerd, maar

48 'Oplegnotitie SEO-rapport: verkenning verkeersverdelingsregels voor de twin-airport Schiphol-Lelystad.' (Onges. en onged.) Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20140311141021/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2013/12/12/bijlagen-bij-besluit-wob-verzoek-rond-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol-en-luchthaven-lelystad-deel-2/wob-arkefly-12.pdf

de term 'oplegnotitie' doet vermoeden dat het om een ambtelijk stuk gaat. Zeker is dit niet, het kan ook van een Schiphol-medewerker zijn. Een KLM-er is onwaarschijnlijk.

Het oordeel dat de notitie uit het SEO-rapport distilleert over verkeersverdelingsregels liegt er niet om: 'zeer lastig', 'grote risico's juridische houdbaarheid', 'scoren slecht/zeer slecht' op het vlak van Europese regelgeving, 'star', 'niet opportuun'. De eindconclusie luidt klip en klaar: *totaal ongeschikt om het selectiviteitsbeleid kracht bij te zetten*.

> 'Gegeven de analyse van SEO en de (voorlopige) conclusies acht de stuurgroep het niet wenselijk het instrument van verkeersverdeelregels in te zetten ten behoeve van het selectiviteitsbeleid.'

In het gewobde materiaal ontbreekt een verslag van de vergadering van de stuurgroep. Uit latere (gewobde) correspondentie tussen Schiphol-baas Jos Nijhuis en president-directeur van de KLM Pieter Elbers valt evenwel op te maken dat de stuurgroep destijds een verkeersverdeling als 'niet haalbaar' terzijde heeft geschoven.[49] Het is aannemelijk dat dit tijdens deze bijeenkomst is gebeurd. Elbers was er zelf ook bij. Voorts kan worden vastgesteld dat in de oplegnotitie in de eindconclusie is opgenomen dat de bevindingen van de stuurgroep 'zullen worden meegenomen in de uitvoering van het uitwerkingsprogramma Aldersadvies Lelystad'. Dat klinkt als: wij zorgen daarvoor. En wie kan daarvoor zorgen? Niet de KLM, niet de Schiphol Group, wel IenM. En het gebeurt. Het 'Werkprogramma Alderstafel Lelystad 2.0', dat de Kamer in juni 2015 ontvangt, vermeldt over het aandachtspunt VVR alleen nog: 'behoeft geen nadere aandacht van de Tafel'.[50]

Gevolg is dat IenM vanaf 2013 met lege handen staat waar het gaat om het afdekken van het centrale selectiviteitsdoel van de uitplaatsing. Het is vanaf 2007 bekend, maar nu is het feitelijk beleid. Het wordt echter niet met de Kamer gedeeld. Wat rest is de mantra dat de Schiphol Group de selectiviteit met markconforme middelen zal bewerkstelligen. Over de suggestie van Shared Vision omtrent de 'dienst van algemeen economisch belang' wordt niets meer vernomen.[51]

35. **Schiphol dicteert Kamerbrief**

Op 4 juli 2013 stuurt staatssecretaris Mansveld de Kamer de beloofde brief over de marktinteresse voor Lelystad. (Zie 30) Over de inhoud is een klein half jaar gesteggeld

---

49 Brief J.A. Nijhuis aan P.J.Th. Elbers, 07-04-2017. Gewobd: Webarchief.eu: *Dit document heeft geen onderwerp* . Oorspronkelijke link: www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2019/12/13/besluit-op-wob-verzoek-over-interdepartementale-werkgroep-luchtvaart/Bijlage+documentenDeel1.pdf

50 TK 2014/15. Bijlage blg-541285 bij Kamerstuk 31936 nr. 286 (Kamerbrief W.J. Mansveld, 30-06-2015). 'Werkprogramma Alderstafel 2.0.' (onged.)

51 PvdA-Kamerlid Jacques Monasch herinnert er in 2016 nog een keer en passant aan, maar toenmalig staatssecretaris Sharon Dijksma laat zich niet tot een andere reactie verleiden dan dat de mededinging een lastige materie is. (TK 2016/17. Kamerstuk 29665 nr. 229. Verslag AO 30-06-2016.)

door IenM en Schiphol. De vraag was wat wel en niet met de Kamer gedeeld kan worden over de interesse bij de vliegmaatschappijen voor Lelystad. Een en ander blijkt uit destijds al gewobde mail- en briefwisseling tussen de nieuwe directeur Luchtvaart van IenM Rob Huyser en Executive Vice President & COO van Schiphol Ad Rutten.[52] De wobber is Arkefly, die, zoals gezegd, weinig vertrouwen heeft in wat buiten haar om wordt bedisseld en er op 21 februari 2014 via de *NRC* mee naar buiten treedt. De correspondentie werpt licht op drie kwesties: de ongeschiktheid van Lelystad Airport als selectiviteitsinstrument, Schipholsaansturen op nieuwe marktpartijen en autonome groei, en op de verhoudingen tussen IenM en Schiphol. Daarom hier een wat uitgebreidere reconstructie.

Op 1 februari 2013 stuurt Huyser aan Rutten een uitvoerige e-mail waarin hij zijn verontrusting uitspreekt over de geringe inzet bij Schiphol om Lelystad van de grond te krijgen. Hij spreekt van een 'zorgelijke ontwikkeling'. Eén van zijn hoofdpijnpunten betreft de afspraak dat Schiphol de markt voor Lelystad zal inventariseren. Dat is nodig voor het in kaart brengen van de houdbaarheid van het hele project en voor het voorbereiden van het luchthavenbesluit. Hij vraagt zich af of Schiphol überhaupt voldoende vliegbewegingen bij elkaar weet te scharrelen. Huyser wil daarom concrete, verifieerbare gegevens:

> 'Voor deze houdbaarheid is ook van groot belang dat er een realistisch marktperspectief is en dat dit bevestigd kan worden.'

Hij wil deze informatie bovendien snel hebben, omdat de vaste Kamercommissie tijdens het Algemeen Overleg van 19 december 2012 duidelijkheid is toegezegd.

Rutten antwoordt op 4 februari dat het Huysers zorgen deelt. Hij licht toe dat de Board of Airline Representatives In the Netherlands (BARIN) de boot afhoudt, de kandidaten voor uitplaatsing niet willen praten en 'de meest betrokken individuele airlines (Arkefly en Transavia) spreken nadrukkelijk uit dat zij niet uitgeplaatst wensen te worden'. In het daaropvolgend mail- en briefverkeer over de tekst van de brief die de staatssecretaris naar de Kamer moet sturen, legt hij uit dat vooral het ontbreken van nachtslots 'een no go item' is. Veel hoopvoller gestemd is hij daarentegen over maatschappijen die *niet* voldoen aan de selectiviteitscriteria. Met aantrekkelijke voorwaarden zal daarom

> '… ook worden ingezet op het naar Lelystad dirigeren van nieuw verkeer van met name `buitenlandse maatschappijen die, anders dan de home carriers, niet of minder afhankelijk zijn van nachtslots'.

---

52 Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20140311141125/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2013/12/12/bijlagen-bij-besluit-wob-verzoek-rond-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol-en-luchthaven-lelystad-deel-2/wob-arkefly-13.pdf

Het brengt Rutten tot de conclusie dat, ondanks de evidente tegenstand bij de uit te plaatsen maatschappijen, een positieve businesscase haalbaar is en derhalve 'Lelystad onverkort relevant' blijft. Hij wil echter niet dat in de Kamerbrief man en paard worden genoemd. Hij stelt voor te volstaan met vage, ongedifferentieerde en niet onderbouwde zinsneden over 'een aantal' maatschappijen waarmee 'gesprekken' zijn gevoerd en 'dat uit de tot nu toe gevoerde gesprekken een serieuze behoefte en interesse bij de in aanmerking komende airlines bestaat voor Lelystad Airport'. Het is een fraai staaltje van zonder liegen de volledige waarheid willen verdoezelen. Over welke maatschappijen gaat het namelijk? Maatschappijen die volledig verhuizen overwegen, maatschappijen die aan additionele (autonome) groei denken of nieuwe gegadigden? En wat is 'serieus'?

Bij IenM beseffen ze het een en ander terdege. Geprikkeld mailt Huyser op 10 juni dat Ruttens brief hem niet bevalt.[53] Hij vraagt op de man af of Schiphol de afspraken die destijds zijn gemaakt wel gaat nakomen. De argumenten die Rutten aandraagt om de moeizame marktconsulatie te verklaren, bestempelt hij als onbevredigend, omdat het 'geen nieuwe variabelen' zijn: 'Vanaf het begin is helder geweest dat van nachtslots geen sprake kan zijn, ook ten tijde van het uitbrengen van het Aldersadvies.' Dit klopt, want al in het Aldersakkoord van 2008 is dat als conditie opgenomen, in de wetenschap dat dit met name voor het *leisure*-segment een hinderpaal kan zijn. Maar Huyser herinnert eraan dat Schiphol tot dusver altijd heeft verklaard dat de kwestie van de nachtslots en dergelijke geen sta in de weg zullen zijn. Van een 'NO GO' wil hij daarom niet horen.

Huyser dringt daarom wederom aan op vaart, opdat de Kamer een helder signaal kan krijgen. Op basis van Ruttens brief vindt hij dat niet mogelijk. 'Met deze brief kan ik niet anders constateren dan dat de gesprekken met de markt (onderbouwing) nog steeds gaande zijn ….. en dat de interesse op dit moment mager is,' aldus Huyser. Hij verheelt niet dat wat hem betreft de houdbaarheid van de verleidingsstrategie in het geding is. Bovendien heeft hij geen idee van wat Schiphol de carriers biedt. Huyser: 'Daarom wil ik op dit punt graag helderheid over het produkt en de voorwaarden die carriers is geboden.' Hij stelt voor om op korte termijn, samen met Alders, de problemen te bespreken.

Of dit gesprek met Alders heeft plaatsgehad en iets heeft opgeleverd is niet bekend. Wat evenwel uit de stukken valt op te maken, is dat IenM tot het laatst toe is blijven aandringen op concretere gegevens, omdat men verwacht dat zowel de staatssecretaris als de Kamerleden aanvullende vragen zullen stellen, vooral bij de door Schiphol ingebrachte passage 'serieuze belangstelling'. Uit de stukken blijkt tevens dat

53 Gewobd: Webarchief.eu: BN3591 7-1-2014 11:41:01 Luchtvaart-WOBverzoek o.v.v. Hans Altimari Oorspronkelijke link: www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2013/12/12/bijlagen-bij-besluit-wob-verzoek-rond-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol-en-luchthaven-lelystad-deel-2/wob-arkefly-12.pdf Mail R.W. Huyser aan weggelakt (= A.P.J.M. Rutten), 10-06-2013.

Schiphol daarvoor past. Met instemming van Rutten laat een Schiphol-medewerker brutaalweg weten dit niet nodig te vinden en te willen volstaan met informeren op hoofdlijnen:

> 'Het is niet opportuun om al te specifiek in te gaan op de marktinteresse, welke carriers waar belangstelling voor hebben, en onder welke voorwaarden. Dat is behalve commerciële informatie, niet aan ons of aan IenM om te delen. […] Daarom ook geen bijlage. Graag jullie begrip hiervoor. Het is wel goed om de Kamer op hoofdlijnen te informeren en dat wordt keurig gedaan met deze brief.'

Aldus geschiedt. Op 27 juni stuurt Schiphol een tekst toe die vrijwel woordelijk in de Kamerbrief van 4 juli 2013 een plaats krijgt.[54] In deze brief deelt de staatssecretaris mee dat Schiphol haar heeft laten weten dat er oriënterende gesprekken zijn gevoerd met 'een aantal maatschappijen' uit het vakantiesegment en dat daaruit naar voren is gekomen dat er 'serieuze behoefte aan - en interesse voor - Lelystad Airport' bestaat, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: een geschikte baan, voldoende opstelplaatsen, terminalcapaciteit, efficiënte afhandeling, concurrerende tarieven. Ze meldt tevens dat Schiphol verwacht aan de behoeften te kunnen voldoen en een positieve businesscase denkt te kunnen opstellen. Hoeveel en vooral welke maatschappijen zijn gepolst, welke wel en welke niet geïnteresseerd zijn en hoe substantieel de interesse van de belangstellenden is, vermeldt de Kamerbrief niet. In volgende Kamerbrieven zal ze een en ander uitentreuren herhalen. In een Kamerbrief die Mansveld van 19 maart 2014 verstuurt, duikt zelfs letterlijk op dat Schiphol het 'niet opportuun' acht om op de marktsituatie in te gaan. (Zie 42)

De geschetste gang van zaken maakt duidelijk hoezeer de ambtenaren van IenM en hun staatssecretaris naar het pijpen van Schiphol dansen. In plaats van vast te houden aan het concrete en verifieerbare marktperspectief dat IenM – volkomen logisch - aanvankelijk verlangt en met de Kamer wil delen, accepteren zij een door Schiphol gewenst rookgordijn, waardoor het bedrijf zich nergens op hoeft vast te leggen. Het argument van Schiphol is dat de gepolste luchtvaartmaatschappijen niet met naam en toenaam genoemd kunnen worden om hun commerciële belangen niet te schaden. Maar wat weerhoudt de ambtenaren en de staatssecretaris ervan om op basis van wat men inmiddels weet - en ook via andere kanalen bij IenM bekend is (zie 42) - de Kamer op eigen gezag een duidelijke indicatie te geven dat de belangrijkste kandidaten voor uitplaatsing niet te porren zijn en Lelystad voor zijn businesscase afhankelijk zal zijn van buitenlandse nieuwkomers? Dat zonder aanvullende maatregelen van Lelystad als selectiviteitsinstrument weinig terecht gaat komen? Dat het zeer de vraag is of de voornaamste aanvullende maatregel, de VVR, soelaas kan bieden? En waarom wordt geen opdracht gegeven om een onafhankelijk instantie onderzoek te laten instellen?

54 TK 2012/13. Kamerstuk 31936 nr. 156. Kamerbrief W.J. Mansveld, 04-07-2013.

(In 2019 zal dat wel gebeuren, maar dan is inmiddels het nodige aan het licht gekomen over veel te innige banden tussen het ministerie en Schiphol. Zie 76, 86, 87) Is het, anders gezegd, louter inschikkelijkheid en volgzaamheid wat we hier bij IenM zien?

Het antwoord dat zich opdringt, is dat de ambtenaren en deze bewindsvrouw, als het er op aan komt en net als Schiphol, niet echt geïnteresseerd zijn in Lelystad Airport als middel om de selectiviteitdoelen te realiseren, maar om Schiphol ter wille te zijn en groei van de luchtvaart te faciliteren. Het op hun conduitestaat kunnen bijschrijven van het resultaat sec – een nieuwe luchthaven – zal voor hen eveneens interessant zijn. Voorkomen moet daarom worden dat de Kamer ervan doordrongen raakt dat het met zachte hand niet gaat lukken, een VVR die aan de wensen voldoet een moeilijk begaanbaar pad is (daarover is na het SEO-rapport geen twijfel meer mogelijk), autonome groei onvermijdelijk wordt ….. en Lelystad door de Kamer wordt afgeblazen. Voorkomen moet worden dat het kaartenhuis van het Aldersakkoord in duigen valt en de hele discussie over Schiphol en groei van de luchtvaart opnieuw zal oplaaien. Toedekken dus. Lelystad Airport gaan uitbreiden en dan maar weer verder zien.

36. **BARIN twijfelt aan motieven achter Lelystad.**

Op 9 juli 2013 stuurt BARIN-voorzitter Frank Allard een uitvoerige brandbrief aan Rob Huyser, voor de zekerheid met cc's aan staatssecretaris Wilma Mansveld en het hoofd Economie en Politieke zaken van IenM. Deze brief is gewobd.[55] Aanleiding vormen het advies van Shared Vision en de Kamerbrief van 4 juli. Allard vindt het in de eerste plaats merkwaardig dat maar één van haar leden, de KLM, direct bij het proces is betrokken, maar niet als vertegenwoordiger van BARIN. De belangen van alle andere maatschappijen die in Nederland opereren zijn daardoor in het geding. Ten tweede wil Allard uitleg hoe IenM de selectiviteitsplannen denkt te rijmen met de nationale en Europese wet- en regelgeving. Hij voorziet problemen bij het overeind houden van een 'level playing field' en twijfelt mede daarom over de kernvraag wat de ware motieven achter Lelystad Airport zijn: overloop of binnenloodsen van nieuwe maatschappijen:

> 'Het is van belang vast te stellen welk probleem Lelystad in de toekomst zou kunnen oplossen. Gaat er daadwerkelijk vliegverkeer verplaatsen [sic] van AAS [Amsterdam Airport Schiphol] of gaan nieuwe maatschappijen er zich vestigen en betekent dit slechts een toename van het vliegverkeer in de regio terwijl er niet de noodzakelijke aandacht gegeven wordt de vermeende capaciteitsproblemen op AAS op een realistische wijze op te lossen?'

55 Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20180323022043/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2017/12/19/besluit-op-wob-verzoek-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol/Bijlage+3+bij+Wob+Selectiviteitsbeleid+Schiphol.pdf. E-mailbrief (F. Allard) aan (R.W. Huyser), 09-07-2013. De klacht over de bevoorrechte positie van de KLM leidt ertoe dat BARIN als toehoorder wordt toegelaten bij het overleg van de Stuurgroep Selectiviteit.

Relevante vragen, waarop geen antwoord komt. Zoals hieronder blijkt, zal vliegmaatschappij Corendon ze daarom in januari 2014 opnieuw rechtstreeks aan Mansveld stellen, maar evenmin antwoord krijgen. (Zie 39)

37. **Schiphol kondigt aan een luchthavenbesluit te zullen aanvragen.**
Bij brief van 29 juli kondigt Schiphol het voornemen aan een luchthavenbesluit te zullen aanvragen.[56] Daarmee is voldaan aan de Wet Milieubeheer en kan formeel een MER-procedure worden gestart.

38. **Staatsecretaris Mansveld suggereert dat maatschappijen desinteresse veinzen; ze vindt het wel 'spannend'.**
In december 2013 verschijnen weer berichten in de media dat de kandidaten echt niet naar Lelystad willen. Dat komt op 18 december aan de orde tijdens het AO van de vaste commissie voor IenM en staatssecretaris Mansveld.[57] Een van de te bespreken stukken is de in nauwe samenwerking met Schiphol geconcipieerd Kamerbrief van 4 juli over de marktinteresse voor Lelystad. (zie 35)

In het debat stellen vooral Sander de Rouwe (CDA) en Stientje van Veldhuizen (D66) zich kritisch op. De eerste wil nu echt weten: gaan de vakantievliegers van Schiphol wel of niet, en zo nee wat dan? De Rouwe wil in elk geval dat de staatssecretaris 'ervoor zorgt dat Lelystad als overflowhaven wordt ingezet en niet als toekomstige concurrent'. Hijzelf is er vrijwel van overtuigd dat de aanpak van verleiden tot mislukken gedoemd is. De Rouwe:

> 'Sterker nog, ze verzetten zich heel hard en wensen om hun moverende redenen op Schiphol te blijven. De fundamentele vraag is […] wat het doel is van Lelystad: overflow of een mooie luchthaven voor nieuwe maatschappijen, wellicht betaald met belastinggeld?'

Van Veldhoven constateert een beetje vilein dat de staatssecretaris weliswaar 'enthousiaste brieven' schrijft, maar daarin essentiële vragen onbesproken laat. Van Veldhoven:

> 'Hoe gaan wij een en ander realiseren? Hoeveel belangstelling is er om te gaan vliegen op Lelystad? De Staatssecretaris geeft aan dat zij geen namen kan noemen. Dat begrijp ik, maar partijen vertellen ons dat ze überhaupt niet benaderd zijn. Dan wordt het wat moeilijker om te spreken van concrete interesse. Kan dit, desnoods vertrouwelijk, gedeeld worden met de Kamer?'

56 TK 2013/14. Kamerstuk 31936 nr. 166. Kamerbrief W.J. Mansveld,10-12-2013.
57 TK 2013/14. Kamerstuk 31936 nr. 170. Verslag AO, 18-12-2013.

In haar repliek verklaart Mansveld dat ze Van Veldhoven het antwoord schuldig moet blijven, om de simpele reden dat ze de informatie niet heeft. Het is namelijk Schiphol die erover gaat en ook voor haar is het wachten op het ondernemingsplan waarmee het luchthavenbedrijf binnen enkele maanden denkt te komen:

> 'Een van de leden vroeg of de Kamer eventueel vertrouwelijk geïnformeerd kan worden over de stand van zaken. Die is mij ook niet bekend. Schiphol onderhandelt daarover met de luchtvaartmaatschappijen. Zodra wij vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen, is dat voor iedereen een strategisch moment om een onderhandelingspositie in te nemen. Ik verwacht de businesscase binnen drie maanden. Dan zal ook duidelijk zijn hoe de situatie is.'

Aan 'de detective gaan uithangen' rond de onderhandelingen zegt Mansveld geen behoefte te hebben. Toch zit er volgens haar 'best wel wat licht' tussen wat de vliegmaatschappijen in de media en tegen haarzelf ventileren. Volgens haar is het voor hen allemaal onderhandelingstactiek. 'Spannend' vindt ze het wel.

Een schriftelijk vervolg van haar beantwoording verschaft evenmin de verlangde duidelijkheid. Ze herhaalt dat de formulering die Schiphol eerder heeft aangereikt, dat er 'voldoende concrete vraag en interesse bestaat die het doen van investeringen in de baanverlenging en bijbehorende infrastructuur van Lelystad Airport rechtvaardigen'.[58]

Wat de staatssecretaris voor zich houdt, is dat Arkefly en Corendon haar respectievelijk in het voor- en najaar en Easyjet zelfs al in 2012 schriftelijk en rechtstreeks op de hoogte hebben gesteld niet naar Lelystad te willen en ook BARIN geen onverdeeld positief signaal heeft afgegeven. Ze zal dit pas drie maanden later schoorvoetend toegeven, nadat een en ander via gewobde correspondentie aan het daglicht komt.[59] (Zie 42)

58 TK 2013/14. Kamerstuk 29665 nr. 193. Kamerbrief W.J. Mansveld, 10-01-2014.

59 TK 2013/14. Kamerstuk 31936 nr. 192. Kamerbrief W.J. Mansveld, 19-03-2014.

39. **Corendon en Arkefly ontkennen commercieel spel te spelen en vragen naar de ware agenda.**

Half januari 2014 reageren Corendon en Arkefly op de woorden van Mansveld. Hun brieven zijn dankzij een WOB-actie boven water gehaald.[60] In niet mis te verstane bewoordingen ontkennen beide maatschappijen pertinent dat ze 'een commercieel spel spelen'. Corendon kwalificeert Mansvelds uitlatingen in zijn brief van 13 januari als 'niet alleen incorrect maar ronduit zorgwekkend'. Omdat er geen mogelijkheden komen voor nachtvluchten, de baanlengte tot energiek en dus duur (kerosine en slijtage) starten dwingt en voor ICA-vluchten geen plaats is, ís Lelystad voor hen geen alternatief. In gesprekken met 'uw ambtenaren', Alders en Schiphol is dat uit en te na voor het voetlicht gebracht, aldus Arkefly in zijn schrijven van 14 januari. De TUI-dochter rekent voor dat ook splitsing over twee locaties haar een verlies van tientallen miljoenen per jaar zal opleveren. En Corendon schrijft 'de stellige indruk' te hebben dat voor de andere vanaf Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen het niet anders is. Het brengt Corendon tot herhaling van de vragen die BARIN in juli 2013 al heeft opgeworpen over wat de echte agenda is (zie 36):

> 'Indien geen van de partijen die nu op Schiphol opereren zinvol zijn werkgebied naar Lelystad kan verplaatsen, dringt de vraag zich op hoe Lelystad ooit kan gaan fungeren als overloop luchthaven van Schiphol.'
> 'Als de marktinteresse in Lelystad, waar u eerder in een brief aan refereerde, niet komt van de partijen die nu op Schiphol opereren, kan tevens de vraag gesteld worden of de ontwikkeling van Lelystad niet ten doel heeft juist nieuwe toetreders in het Nederlandse luchtruim te accommoderen.'

In haar antwoord d.d. 21 januari aan Corendon en Arkefly gaat Mansveld niet op deze vragen van Corendon in. Ze volstaat met de mededeling dat ze de bal ('uw signaal') doorspeelt naar Schiphol, als de verantwoordelijke voor de markverkenning. Kamerlid De Rouwe, die de brief van Arkefly van 14 januari heeft aangekaart, probeert ze met hetzelfde kluitje in het riet te sturen.[61] In haar antwoorden zwijgt ze eveneens in alle talen over de twee kwesties die Corendon heeft aangeroerd. Ze herhaalt slechts wat Schiphol haar voorhoudt, namelijk dat 'er voldoende concrete interesse bestaat, die het doen van investeringen in de baanverlenging en de bij behorende infrastructuur van Lelystad Airport rechtvaardigen'.

---

60 Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20180226115256/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2014/04/28/besluit-wob-verzoek-over-luchthaven-lelystad/gescand-vanaf-een-multifunctioneel-apparaat.pdf

61 TK 2013/14. Kamerstuk 29665 nr. 195. Kamerbrief W.J. Mansveld, 17-01-2014.

Dat Corendon en Arkefly niet te spreken zijn over de respons van de staatssecretaris laat zich raden. In een vervolgbrief, gedateerd 3 februari, houdt Corendon haar voor dat zij 'integraal verantwoordelijk' is en dus ook voor de marketing en het bewaken van de selectiviteitsdoelen. In feite zegt Corendon dat ze moet ophouden zich achter Schiphol te verschuilen. 'Doe het goed of niet,' luidt kort en bondig het advies dat Arkefly haar op 12 februari toestuurt.

40. **Schiphol schrijft IenM: selectiviteit Lelystad kansloos, maar rookgordijn moet blijven.**

Op 4 februari 2014 stuurt Schiphol-directeur Rutten aan de Directie Luchtvaart van IenM een brief over de voortgang met de marktverkenning.[62] De brief laat zich lezen als een aanscherping van hetgeen hij driekwart jaar geleden met Huyser heeft gedeeld. (Zie 35)

De strekking van Ruttens brief is dat van selectiviteit via Lelystad weinig tot niets terecht gaat komen. Enerzijds omdat de gevestigde maatschappijen vanwege de openingstijden geen zin in Lelystad hebben en zij niet te verplichten zijn. Bovendien, en dat is nieuw, zal weinig hen ervan kunnen weerhouden op Schiphol zelf nieuwe slots te verwerven, als deze beschikbaar zijn. Anderzijds omdat Europese regels niet toestaan dat nieuwe gegadigden van Lelystad geweerd worden. Als er geen andere kandidaten zijn – 'het meest extreme geval,' aldus Rutten - is het zelfs mogelijk dat één nieuweling met succes alle beschikbare slots kan opeisen. En de Schipholdirectie 'verwacht zeker' dat nieuwe maatschappijen zich zullen aandienen. Omdat het om opmerkelijke informatie gaat, een uitgebreid citaat uit Ruttens brief:

> 'Voor zover er gedachten ontstaan dat Schiphol een zodanige regie over de capaciteit kan voeren dat bepaalde maatschappijen geen toegang zouden kunnen verkrijgen hecht ik er aan te melden dat de capaciteitstoewijzing op Lelystad Airport conform de Europese regelgeving zal geschieden, die hiertoe geen praktische mogelijkheden biedt. Zelfs in het meest extreme geval waarbij een nieuwe maatschappij, bij afwezigheid van andere vragende partijen, alle beschikbare slots op de luchthaven zou claimen, kan dit hen niet worden ontzegd. Ik verwacht zeker dat nieuwe maatschappijen, die nu niet op Schiphol vliegen, zich zullen melden.
> Uiteraard zal Schiphol, zoals reeds eerder gemeld, inzetten op een pull-beleid teneinde luchtvaartmaatschappijen uit segment 5 die nu op Schiphol opereren te bewegen om in de toekomst ook gebruik van Lelystad Airport te maken. Het blijft echter een keuze van deze maatschappijen zelf...'.

62 Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20180226115256/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2014/04/28/besluit-wob-verzoek-over-luchthaven-lelystad/gescand-vanaf-een-multifunctioneel-apparaat.pdf Brief A.P.J.M. Rutten aan Directie DGB Luchtvaart, 04-02-2014.

Na lezing van deze brief, is de grote vraag wat IenM met deze brisante informatie gaat doen. Deelt IenM haar met de Kamer? Wat komt in het ondernemingsplan van Lelystad? Accepteert het ministerie dat Schiphol daarin geen harde gegevens gaat opnemen, zoals Rutten in zijn brief aankondigt?

**41. Eerste CDA-motie tegen autonome groei.**
CDA-woordvoerder Sander de Rouwe neemt geen genoegen met Mansvelds ontwijkende antwoord op zijn vraag over de brief van Arkefly en op de vele andere vragen uit de Kamer. Samen met zijn fractiegenoot Jaco Geurts dient hij een motie in, die op 3 maart 2014 wordt aangenomen met steun van CDA, CU, 50PLUS, D66, GL, PvdD, SGP alsmede regeringspartij PvdA. Regeringspartij VVD stemt tegen.

In de motie wordt vastgesteld dat 'het Aldersakkoord uit 2008 één en ondeelbaar is', conform dit akkoord het doel van Lelystad 'de herallocatie van niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol is en dat luchthaven Lelystad een "overloopfunctie" dient te krijgen'. Het dictum luidt aldus:

> '… verzoekt de regering, zorg te dragen dat de businesscase inzake luchthaven Lelystad gebaseerd is op de uitgangspunten van het Aldersakkoord, namelijk een luchthaven ontwikkelen met een overloopfunctie, en dat de businesscase zich niet richt op het accommoderen van nieuw verkeer waarmee het capaciteitsprobleem op Schiphol niet wordt opgelost.'[63]

Over wat de Kamer in meerderheid wil, is nu geen misverstand meer mogelijk. Dat beseft Mansveld. Na enige aarzeling ('ik moest er even over nadenken') had ze tijdens het vooroverleg verklaard dat ze de motie als ondersteuning van het beleid beschouwt.[64] Tegelijkertijd maakt ze wel het voorbehoud dat ze er 'mededinging-technisch' niet op kan sturen. Ze laat in het midden wat daarvan de consequenties kunnen zijn, mocht de vrije marktbenadering niks opleveren. Eerst maar eens kijken wat de businesscase oplevert, is haar standpunt.

42. **Staatssecretaris Mansveld sanctioneert het rookgordijn dat Schiphol wil.**
Op 19 maart 2014 stuurt staatssecretaris Mansveld de Kamer een brief naar aanleiding van vragen die zijn gerezen over de door Arkefly gewobde correspondentie tussen Schiphol en haar ministerie over de weerstanden bij de kandidaten voor verhuizing naar de Flevopolder.[65] Een poging van Liesbeth van Tongeren (GL) om de staatssecre-

63 TK 2013/14. Kamerstuk 31936 nr. 182. Motie J. Geurts en S. de Rouwe over overloopfunctie voor luchthaven Lelystad.

64 TK 2013/14. Handelingen nr. 57 item 32, 20-02-2014.

65 TK 2013/14. Bijlage blg-307553 bij Kamerstuk 31936 nr. 192 (Kamerbrief WJ. Mansveld, 19-03-2014). 'Aanvullende vragen inzake twijfels die blijkbaar ook binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu leven over Lelystad Airport.'

taris meteen op het matje te roepen was mislukt.[66] Ze kreeg alleen steun van de SP, D66 en PVV. Wassila Hachichi (D66) meende dat Mansveld 'iets heeft uit te leggen', mede gelet op de geruststellingen die zij steeds heeft geventileerd. Dion Graus (PVV) vond dat, als wat er op 12 februari in de *NRC* had gestaan klopte, 'de staatssecretaris ons heeft voorgelogen'. Atje Kuiken (PvdA), Ton Elias (VVD) en Carla Dik-Faber (CU) hadden Mansveld echter uit de wind gehouden. Zij kan daardoor volstaan met schriftelijke beantwoording van enkele vragen, onder andere over welke maatschappijen wel en niet naar Lelystad willen, sinds wanneer dit bekend is en of de weigeraars onder bepaald voorwaarden wel willen.[67]

De brief van Mansveld getuigt van de dienstbaarheid en volgzaamheid ten opzichte van Schiphol, van het stelselmatig onvolledig informeren van de Kamer én van de veronachtzaming van het pas nog in de motie-Geurts/De Rouwe herbevestigde doel van Lelystad. In de brief blijft de brandende informatie uit de brief van de Schipholdirectie van 4 februari onvermeld, terwijl het rookgordijn wordt gesanctioneerd. Er wordt met andere woorden geen signaal afgegeven dat Lelystad echt selectiviteit-*proof* moet zijn en dat dit onomstotelijk uit het businessplan moet blijken.

In haar brief van 19 maart kan Mansveld er niet omheen: Schiphol heeft het departement inderdaad in de eerste helft van 2013 al op de hoogte gesteld dat de gesprekken met 'een aantal op Schiphol gevestigde leasuremaatschappijen moeizaam verliepen'. Ze voegt er echter onmiddellijk aan toe dat dit wat haar betreft niet erg relevant was en is. Mansveld: 'Waar het echter om gaat is of deze *mening* het vertrouwen in een positieve business case in de weg staat.' (curs SATL) Volgens haar is dat niet het geval, want Schiphol zegt dat het niet het geval is: 'Op basis van alle gesprekken die Schiphol in de marktconsultatie heeft gevoerd en de onderzoeken die zijn verricht, is Schiphol tot de conclusie gekomen dat men verwacht een positieve business case te kunnen indienen.' En als Schiphol het zegt, dan is het voor deze staatssecretaris kennelijk zo.

Over wat voor 'positieve business case' heeft Mansveld het hier? Ze herhaalt dat het beleidsdoel is dat de Lelystad *leisure carrriers* van Schiphol gaat overnemen, zodat op Schiphol ruimte ontstaat voor mainportverkeer. Haar departement kent echter de inhoud van de brief van de Schiphol-directie van 4 februari en weet dus dat dit zo goed als een illusie is. En ruim een week geleden heeft Corendon ten overvloede nog eens bevestigd: Lelystad is voor ons geen reëel alternatief.[68] Aangenomen mag worden dat haar ambtenaren haar daarvan op de hoogte hebben gesteld. (Of niet soms?) Het kan, kortom, niet anders dan dat Mansveld beseft en accepteert dat de positieve businesscase waarover Schiphol en zijzelf spreken een andere is dan een die past bij de kern van

66 TK 2013/14. Regeling Werkzaamheden 04-03-2014. Vergadernummer 58 item 8.

67 De vragen zijn opgenomen in de antwoordbrief van W.J. Mansveld, 19-03-2014.

68 Gewobd: Archiefweb.eu: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20181115235406/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2017/12/19/besluit-op-wob-verzoek-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol/Bijlage+3+bij+Wob+Selectiviteitsbeleid+Schiphol.pdf. E-mail Corendon aan IenM (namen weggelakt), 07-03-2014.

het selectiviteitsbeleid. Maar dát zegt ze niet. Daar komt bij dat ze weliswaar belooft de businesscase te zullen toetsen, maar er meteen aan toevoegt dat Schiphol haar heeft meegedeeld 'dat het niet opportuun is specifiek in te gaan op de marktinteresse', aangezien het gaat om 'commerciële informatie die niet openbaar gemaakt kan worden' en er nog te veel in toekomstnevelen is gehuld. Een formulering die, zoals we eerder zagen, vrijwel letterlijk door Schiphol is 'gedicteerd'. (zie 35) En Mansveld begrijpt het en billijkt het:

> 'Schiphol zal dan ook niet in staat zijn om nu – ruim drie jaar van tevoren expliciet te specificeren welke maatschappijen en in welke omvang gebruik zullen maken van Lelystad Airport. Ook de business case zal deze informatie nog niet bevatten. Daarnaast is het aan de markt en de marktpartijen zelf om te bepalen of uiteindelijk gebruik gemaakt wordt van Lelystad Airport.'

Ten aanzien van haar eigen rol benadrukt Mansveld dat in dit dossier veel is uitbesteed en dat haar verantwoordelijkheid primair ligt bij de regie op het totale proces, dat aan het eind van het jaar in een luchtvaartbesluit moet uitmonden. Behoefte aan actieve betrokkenheid bij 'het inschatten van de marktinteresse' door Schiphol zegt ze daarom niet te hebben. Ze zegt alleen dat, 'indien daar aanleiding toe is, Schiphol [kan] aangeven op welke punten het Rijk kan bijdragen door inzet van selectiviteitsinstrumenten om de realisatie van de business case te ondersteunen'. Aan Schiphol laat ze dus het initiatief om te bepalen of en wanneer de staat mag bijspringen. Met welke middelen blijft opnieuw onduidelijk. Alleen – de inmiddels bekende algemene *disclaimer* – dat mededingingsregels natuurlijk altijd een basisrandvoorwaarde vormen.

Of Schiphol even intensief heeft meegeschreven aan de deze Kamerbrief als bij die van 4 juli 2013 het geval is, verraden de gewobde stukken niet; daarvoor is hun aantal te gering en inhoud te summier. Gezien de inhoud van beide brieven, zou het geen verbazing wekken.

43. **Ondernemingsplan: Lelystad zal het moeten hebben van nieuwkomers.**
Op 2 april 2014 dient Schiphol bij de regering het verzoek in om een luchthavenbesluit voor Lelystad Airport. Het verzoek gaat vergezeld van het *Ondernemingsplan Lelystad Airport*.[69]

Directeur Rutten heeft woord gehouden. In het ondernemingsplan staan geen concrete gegevens over welke maatschappijen wel en niet naar Lelystad willen, waardoor er niets met zekerheid te zeggen valt. Dat neemt niet weg dat de kern van zijn brief van 4 februari wel degelijk doorklinkt. Het plan maakt weliswaar een beleefde buiging naar de selectiviteitsdoelen en -afspraken uit het Aldersakkoord ('Keuze voor selectieve ontwikkeling mainport Schiphol is rationale voor ontwikkeling Lelystad Air-

69 TK 2013/14. Bijlage blg-314837 bij Kamerstuk 31936 nr. 193 (Kamerbrief W.J. Mansveld, 08-04-2014). 'Ondernemingsplan Lelystad Airport (Schiphol, maart 2014; uitgave Schiphol Group).

port'), maar geeft tegelijkertijd aan dat van Lelystad in dat verband waarschijnlijk weinig te verwachten valt.

Een en ander is al te proeven uit het persbericht dat de publicatie begeleidt. Terwijl het communiqué op basis van marktonderzoek met stelligheid meldt dat de consumenten 'voldoende interesse hebben', is het veel voorzichtiger ten aanzien van de vliegmaatschappijen.[70] Het volstaat met het uitspreken van de verwachting dat ook zij, dankzij financiële prikkels en dergelijke, de weg naar Flevoland zullen weten te vinden. De goed ingevoerde luchtvaartjournalist Arnold Burlage is daar nog niet zo zeker van. 'Vrijwel alle gebruikers van Schiphol zijn kritisch,' weet hij.[71] Hij spreekt van 'doordrukken' van de Lelystadplannen door de Schiphol Group.

De paragrafen uit het ondernemingsplan die zijn gewijd aan de belangstelling bij de luchtvaartmaatschappijen, laten zich kort samenvatten: de kandidaten voor uitplaatsing gaan hun aantrekkelijke posities op Schiphol niet gauw prijsgeven, ze zijn daartoe juridisch niet te dwingen en dus zal Lelystad Airport het moeten hebben van autonome groei met nieuwkomers van het type prijsvechter. Daarnaast zal misschien een enkele maatschappij, die gewoon op Schiphol blijft zitten, Lelystad voor extra groei willen gebruiken.

Ten aanzien van de op Schiphol gevestigde maatschappijen wordt het verhaal een beetje omfloerst met formuleringen in de trant van 'nog geen commitment', 'in eerste instantie minder snel geneigd hun marktpositie op Schiphol op te geven' en 'mogelijk een drempel voor dit segment'. Of er wordt gesuggereerd dat met een bepaald vliegschema ('W-patroon') bijvoorbeeld het probleem van de nachtslots kan worden ondervangen. Maar de strekking blijft dezelfde.

Minder omfloerst daarentegen is de tekst over de nieuwkomers: 'voor nieuwkomers […] een aantrekkelijk alternatief', 'openstellingstijden […] geen absolute blokkade', 'low-cost […] 'geïnteresseerd' et cetera. Het plan laat er bovendien geen misverstand over bestaan: het luchthavenbedrijf kan, mocht het dit al willen, nieuwe maatschappijen niet de toegang weigeren, niet op Lelystad noch op Schiphol:

> '… onderzoek heeft aangetoond dat, binnen de kaders van nationaal en Europees mededingingsrecht, geen middelen voorhanden zijn om de luchtvaartmaatschappijen te dwingen hun operatie te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad Airport. Evenmin kan Schiphol een zodanige regie voeren dat bepaalde luchtvaartmaatschappijen op Schiphol (en ook op Lelystad Airport) de toegang kan worden geweigerd.'

---

70 https://www.vlieghinder.nl/nieuws/artikel/Persbericht-en-de-lang-verwachte-businesscase-van-Lelystad-Airport

71 A. Burlage, 'Luchtvaartsector: Lelystad Airport nog niet nodig' (Zakenreisnieuws.nl, 22-04-2014.) https://www.zakenreisnieuws.nl/nieuws/categorie/3/airports/luchtvaartsector-lelystad-airport-nog-niet-nodig-0

Voor alle duidelijkheid: het ondernemingsplan beschrijft alleen de situatie van vrijwilligheid, waarbij Schiphol zelf de regie heeft. In die context valt dus geen staat te maken op Lelystad om de mainport/selectiviteitsdoelen van het Aldersakkoord te bereiken. Uit niets blijkt dat Schiphol hier rouwig om is. Als Lelystad maar van de grond komt en vol loopt. Het is een teken aan de wand dat de vraag of, wat en wanneer het Rijk ten aanzien van mainport/selectiviteitsdoelen kan doen, niet wordt gesteld. Niet nodig en geen slapende honden wakker maken, zal het parool zijn geweest.

Al met al is het eigenlijk een heel openhartig document en het spoort met de langetermijnvisie van het luchthavenbedrijf. Lelystad is voor zijn businesscase primair aangewezen op nieuwe, autonome groei genererende gegadigden. Maar spoort dit ook met het Aldersakkoord en de motie-Geurts/De Rouwe? Neen. Benieuwd daarom wat de regering ermee doet.

44. **Second opinion Stratagem: risico van oneerlijke concurrentie via Lelystad.**
Op 12 mei 2014 rondt onderzoeksbureau Stratagem een *second opinion* naar de businesscase van Lelystad Airport af.[72] Het ministerie heeft het bureau daarvoor benaderd. Een beetje vreemd, omdat Stratagem in het voortraject zelf marktonderzoek voor de Alderstafel-Lelystad heeft verricht. Het kenmerkt het hele project. Een klein kringetje van Schiphol, IenM, KLM, tafelheer Alders, raadgevers, commissies en onderzoeksbureaus bevraagt, adviseert en controleert elkaar.

Stratagem heeft over het geheel genomen weinig problemen met wat Schiphol voorschotelt. Met betrekking tot ons aandachtspunt, de marktvraag, bevestigt Stratagem dat het inderdaad 'niet plausibel is' dat de Corendons en Arkefly's snel zullen overstappen. Verder vraagt het bureau aandacht voor de mogelijkheid dat nieuwkomers op Lelystad, door de lagere tarieven die Lelystad zegt te gaan bieden, gevestigde partijen op Schiphol kunnen wegconcurreren. Het meldt dat in België zich dat bijvoorbeeld met Zaventem heeft voorgedaan, nadat Ryanair op Charleroi was neergestreken. Het is een bezwaar dat eerder al door Corendon was geuit. Voor Schiphol zijn deze constateringen klaarblijkelijk oninteressant. In de repliek die het bedrijf is gegund, maakt het er geen woord aan vuil.

45. **Transavia toont belangstelling; scenario komt bekend voor.**
Op 14 april 2014 laat Transavia-directeur Matthijs ten Brink in het *Financieel Dagblad* optekenen dat hij overweegt van Lelystad gebruik te gaan maken. Zijn bedrijf wil de strijd aanbinden met prijsvechters als Easyjet en Ryanair. 'De tarieven zijn aantrekkelijk op Lelystad, we zouden gek zijn als we daar geen gebruik van willen maken,' aldus Ten Brink, die toevoegt dat hij er de komende tijd over in gesprek wil.[73]

---

72 TK 2013/14. Bijlage blg-342884 bij Kamerstuk 31936 nr. 202 (Kamerbrief W.J. Mansveld, 13-06-2014). 'Second opinion business case Lelystad Airport. Eindrapport. Uitgevoerd door Stratagem Strategic Research BV', 12-05-2014.

73 Geciteerd door nu.nl: https://www.nu.nl/ondernemen/3751235/lelystad-belangrijk-toekomst-transavia.html

Het is een opmerkelijke draai van de KLM-dochter, die tot dusverre Lelystad op afstand hield. Voor Schiphol en IenM is dit signaal echter een godsgeschenk, zo vlak voordat het ontwerp luchthavenbesluit moet worden gepresenteerd en overal te horen en te lezen valt dat niemand op Lelystad zit te wachten. Schiphol-topman Jos Nijhuis versterkt het met tegenover de *NRC* te verklaren hoe belangrijk het binnenhalen van een *first mover* is: 'Dat ene schaap is heel belangrijk. Dan kan de rest zich niet veroorloven te blijven zitten.'[74]

De gang van zaken met Transavia vertoont veel overeenkomsten met Eindhoven. Daar was Transavia ook als *first mover* bereid een paar vliegtuigen te stationeren. De rest bleef gewoon op Schiphol. Er was zodoende *de facto* geen sprake van uitvoering van het selectiviteitsbeleid, maar van autonome groei. De autonome groei op Eindhoven komt dus niet alleen voor rekening van nieuwkomer Ryanair.

46. **Ontwerp Luchthavenbesluit: camoufleren fricties met Aldersakkoord.**
Op 13 juni 2014 brengt staatssecretaris Mansveld het ontwerp Luchthavenbesluit Lelystad Airport in voorhang. Het moment van beslissen is aangebroken. Veel van de hectiek in de afgelopen tijd moet ook tegen deze achtergrond worden bezien. Het komt er nu op aan.

In haar aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer wringt de staatssecretaris zich in allerlei bochten om te camoufleren dat er fricties zijn met de afspraken uit 2008 en het ook om andere redenen – de langzamer groei van Schiphol bijvoorbeeld - kwestieus is of Lelystad er nu al of überhaupt moet komen.[75] (KLM-topman Camiel Eurlings bijvoorbeeld gooide kort voor Kamerdebat over het ontwerpbesluit nog een knuppel in het hoenderhok met de uitspraak dat Lelystad er veel te vroeg dreigde te komen.[76]) Hier zijn de volgende elementen uit de brief relevant.

Om te beginnen bewijst de brief alleen maar lippendienst aan het Aldersakkoord van 2008. Mansveld weerspreekt dat de ontwikkeling van luchthaven Lelystad doel op zichzelf zou zijn en verzekert dat Lelystad een integrerend onderdeel is van het één-en-ondeelbare Aldersakkoord, dat de regering heeft overgenomen. Dat uit het ondernemingsplan te distilleren valt dat spanning met deze afspraken alleszins reëel is, omdat de businesscase mede afhankelijk is van nieuwkomers en autonome groei, blijft in de brief buiten beeld. Het consigne voor de opstellers van de Kamerbrief zal zijn geweest: 'Don't mention the war'. Lastig is de evidente frictie met de motie-Geurts/De Rouwe. Hierin is de regering immers expliciet verzocht ervoor te zorgen dat de businesscase van Lelystad gebaseerd is op de uitgangspunten van het Aldersakkoord en Lelystad alleen bestemd zal zijn voor de overloop en niet voor het accommoderen

74 https://www.nrc.nl/nieuws/2014/04/08/geen-concrete-belangstelling-van-vliegmaatschappijen-voor-lelystad-airport-a1425934

75 TK 2013/14. Kamerstuk 31936 nr. 202. Kamerbrief W.J. Mansveld, 13-06-2014.

76 https://www.rtlnieuws.nl/geld-en-werk/artikel/1807071/mansveld-blijft-bij-plan-lelystad-airport?redirect_from=rtlz

van nieuw verkeer, dat niet bijdraagt aan de oplossing van het capaciteitsprobleem van Schiphol. Als antwoord op het probleem van de motie-Geurts/De Rouwe voert Mansveld aan dat de Schiphol Group door de langzamer groei van de luchtvaart en vertraging bij het ontwerpen van de vliegroutes voor Lelystad wat meer respijt heeft voor zijn verleidingswerk. De brief:

> 'Op de luchthaven Schiphol hebben luchtvaartmaatschappijen meer tijd om een eventuele overstap naar luchthaven Lelystad te overwegen. Daarmee heeft Schiphol ook meer tijd om de vrijkomende capaciteit aan te bieden aan luchtvaartmaatschappijen die relevant zijn voor de hubfunctie. Aldus wordt invulling gegeven aan de bij de motie van de leden Geurts en De Rouwe geuite wens van uw Kamer om de overloopfunctie van luchthaven Lelystad te borgen.'

Niet dus. Hier is misschien wel 'invulling' gegeven aan de motie, voldaan aan de inhoud ervan is er zeker niet. De motie Geurts/De Rouwe vraagt om een ondernemingsplan dat *garanties* biedt dat aan de uitgangpunten van het Aldersakkoord wordt voldaan. Die zekerheid is nodig om een afgewogen oordeel te kunnen vormen over wel of niet instemmen met het luchthavenbesluit. Het ondernemingsplan bevat de gevraagde garanties niet. Dat het tegendeel het geval is, brengt de staatssecretaris echter zelf niet voor het voetlicht, terwijl dat wel van haar mag worden verwacht. Maar eerlijkheid, objectiviteit en transparantie zijn in dit dossier niet de bovenliggende waarden. Daarenboven heeft de ervaring van de afgelopen jaren geleerd dat het verleiden van de doelgroep weinig zoden aan de dijk zet. Er is weinig reden om aan te nemen dat dit met het verstrijken van de tijd zal veranderen. Van 'borging' is dus absoluut geen sprake.

De staatssecretaris doet wel haar best de Kamer te doen geloven dat het met de verleiding goed komt. Erg overtuigend is ze niet. Ze is verheugd te kunnen melden dat Transavia 'een positieve grondhouding heeft om als "first mover" een operatie te starten als er markt is'. Er is sprake van een basis en een bemanningscentrum, maar in het midden blijft om hoeveel vliegbewegingen het zal gaan, of het uitsluitend reallocatie betreft en wat voor extra's Transavia als *first mover* zijn voorgespiegeld. Bovendien heeft Transavia zich nog tot niets verplicht. Ook voert Mansveld aan dat Corendon en Arkefly haar hebben verteld dat ze in toekomst misschien 'op ad hoc basis' Lelystad wel eens willen aandoen. Maar ze erkent dat Corendon, Arkefly en Easyjet niet van plan zijn hun posities op Schiphol op te geven en op Lelystad een basis te openen. Tegenover de pers blijft ze desalniettemin suggereren dat 'er wel degelijk belangstelling is en dat de terughoudendheid uit strategische overwegingen is'.[77]

77 https://zakenreis.nl/regelgeving/mansveld-lelystad-een-middel-geen-doel/

47. **Mansveld praat recht wat krom is: nieuwkomers zijn 'in de basis' overloop.**
Op 26 juni 2014 debatteert de vaste Kamercommissie voor IenM over het ontwerp Luchthavenbesluit.[78] Opnieuw uiten Sander de Rouwe, Atje Kuiken, Dion Graus, Roelof Bisschop (SGP) en Paul van Meenen (D66) twijfels over de haalbaarheid van de afspraken over uitplaatsing uit het Aldersakkoord en het gevaar dat Lelystad zal uitgroeien tot uitvalsbasis van concurrenten van de gevestigde *carriers* op Schiphol. Graus vaart het scherpst aan de wind met zijn opmerking dat 'zelfs topambtenaren om de staatssecretaris heen zeggen: dat van die overflowfunctie is allang voorbij, het zal gewoon voor nieuwe toetreders zijn.' SP-afgevaardigde Eric Smaling vindt het bovendien nogal dubieus dat Transavia plotseling ten tonele wordt gebracht. Daags tevoren heeft hij tijdens een rondetafelgesprek uit de mond van de woordvoerder van moederbedrijf KLM heel andere geluiden vernomen.

Alleen Ton Elias (VVD) vindt het allemaal prima wat Schiphol en Mansveld doen. Schiphol heeft volgens zijn fractie 'een deugdelijk plan' aangeleverd en 'we moeten ons dus een beetje op het zakelijk inzicht van Schiphol durven te verlaten en aan hen overlaten om waar te maken wat zij zeggen. […] Wij moeten niet op de stoel van de directie van Schiphol gaan zitten.' Elias' woorden komen hem op het verwijt van De Rouwe te staan, dat hij 'klakkeloos en kritiekloos' uit de brief van Mansveld zit voor te lezen, terwijl die brief juist onvoldoende ingaat op de zorgen die er leven.

Het wekt geen verwondering dat de staatssecretaris zich in haar repliek schaart aan de zijde van coalitiegenoot Elias. Ze constateert dat er met Schiphol heldere afspraken zijn gemaakt, die in het ondernemingsplan zijn uitgewerkt. En over de *overflow* hoeft niemand zich volgens haar zorgen te maken: die is bij Schiphol in goede handen en de maatschappijen komen vast wel over de brug. De laatste zijn slechts aan het onderhandelen en 'geen van de gehoorde maatschappijen heeft aangegeven tegen het toevoegen van capaciteit op Lelystad te zijn bij het bereiken van de grenzen'.

Aan deze uitspraak voegt ze nog een niet minder interessante redenering toe, namelijk dat nieuwe toetreders op Lelystad een deel van de, als een gegeven gepresenteerde, groei van de luchtvaart opvangen en aldus, op hun eigen manier, bijdragen aan de selectiviteitsdoelstellingen. (Ze vindt nieuwe toetreders dus in elk geval geen probleem!) Mansveld:

> 'De heer Graus heeft ook gevraagd naar de overloopfunctie. Hij zei: is er wel sprake van een overloopluchthaven als maatschappijen die nu niet geïnteresseerd zijn in Schiphol daarheen gaan? Ik heb net al betoogd dat een deel van de vakantiereizigers in de toekomst niet via Schiphol maar via Lelystad gaan reizen. Het gaat dus niet alleen om vliegtuigmaatschappijen die nu op Schiphol zitten, maar ook om het opvangen van de groei van de luchtvaart. In de basis blijft dat de overloop van Schiphol.'

78 TK 2013/14. Kamerstuk 31936 nr. 226. Verslag AO, 26-06-2014.

Tegenover *Zakenreis* verklaart ze hetzelfde: nieuwe *low cost carriers* zijn juridisch niet te weren, maar dat is geen probleem, want 'het gaat er niet alleen om dat maatschappijen die nu al gebruik maken van Schiphol zullen verhuizen, maar ook dat nieuwe groei van verkeer wordt opgevangen'.[79]

In een brief die ze op 20 augustus 2014 naar de Eerste Kamer stuurt, klinken dezelfde tonen door. Deze brief geeft antwoord op de vraag 'hoe u zult borgen dat Luchthaven Lelystad daadwerkelijk een overloopluchthaven zal worden, respectievelijk blijft, zoals verwoord in het Alders-akkoord uit 2008?'[80] Indiener is de CDA-fractie, die zich ook in de senaat alert toont, maar de fracties van PvdA, VVD, PVV, SP, GL en CU hebben zich erachter geschaard. Een teken dat men het Kamerbreed belangrijk vindt. Mansveld belooft de senatoren dat de regering, samen met de KLM en de Schiphol Group zelf, in de komende jaren de ontwikkelingen goed zal volgen. En mochten zich ongewenste ontwikkelingen voordoen, dan zal met Schiphol worden bezien of aanscherping van de afspraken noodzakelijk is. Tegelijkertijd schrijft ze dat 'het doel van dit zogeheten selectiviteitsbeleid is dat een deel van de vakantiereizigers in de toekomst niet via Schiphol, maar via Lelystad gaat reizen'. Een invulling van wat onder 'deel' verstaan dient te worden, wil er serieus sprake zijn van voldoen aan het selectiviteitsbeleid, laat ze wijselijk achterwege.

Het lijkt er veel op dat staatssecretaris Mansveld, geconfronteerd met markttechnische en juridische moeilijkheden en obstakels en in het kielzog van Schiphol, niet slechts de problemen toedekt, maar ook bezig is accenten te verleggen. Niet het versterken van de mainport- en hubpositie van Schiphol is nog het primaire oogmerk - zo dat ooit het geval is geweest - maar het faciliteren van groei van de Nederlandse luchtvaart sec en daarmee van de groei van de Schiphol Group. Daarvoor moet Lelystad Airport hoe dan ook doorgaan.

Haar redeneringen roepen herinneringen op aan de orwelliaanse definitie uit de langetermijnvisie van Schiphol uit 2007: 'Overloop van vliegverkeer heeft […] zowel betrekking op de verplaatsing van bestaand Schipholverkeer als op het accommoderen van toekomstige groei.' (zie 6) In Mansvelds woorden heet het nu: 'Het gaat dus niet alleen om vliegtuigmaatschappijen die nu op Schiphol zitten, maar ook om het opvangen van de groei van de luchtvaart. In de basis blijft dat de overloop van Schiphol.' Voor Schiphol is het sinds 2007 beleid; uit de mond van staatssecretaris Mansveld is het recht praten wat krom is.

### 48. **CDA houdt voet bij stuk. De Rouwe waarschuwt en Martijn van Helvert neemt het stokje over.**

Op 3 juli 2014 stemt de Tweede Kamer over moties die in het kader van de voorhang van het luchthavenbesluit zijn ingediend. Mansveld heeft ze allemaal ontraden en ze

79 https://zakenreis.nl/regelgeving/mansveld-lelystad-een-middel-geen-doel/ (Zakenreis, 26-06-2014).

80 EK, 2013/14. Kamerstuk 31936 nr. D. Verslag schriftelijk overleg, vastgesteld 27-08-2014. (Brief vaste commissie voor IMRO aan W.J. Mansveld, 15-07-2014 en antwoord W.J. Mansveld, 20-08-2014).

worden stuk voor stuk verworpen. Ook de motie van Eric Smaling (SP), Liesbeth Van Tongeren (GL), Esther Ouwehand (PvdD) en Carla Dik-Faber (CU) om vanwege de 'forse bandbreedte in prognoses, inschattingen en risicoanalyses' eerst nog aanvullend onderzoek te laten uitvoeren en de uitkomsten daarvan aan onafhankelijke en ter zake kundige experts ter beoordeling voor te leggen. Met deze stemming is de voorhang bij de Tweede Kamer gesloten. Bij de Eerste Kamer gebeurt dat met de hiervoor genoemde antwoordbrief van 20 augustus. (Zie 47)

Blijft staan de motie van Geurts en De Rouwe. In het voorhangdebat van 26 juni heeft Sander de Rouwe gewaarschuwd dat hij niet tevreden is. Wat zijn CDA betreft, is namelijk geenszins voldaan aan de motie van Geurts en hemzelf. 'Ik ga ervan uit dat die onverkort wordt uitgevoerd,' aldus de CDA-woordvoerder.

Dat het hier geen gedram van een individuele CDA'er betreft, blijkt een paar maanden later, tijdens het Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie van 26 november 2014.[81] De Rouwe is inmiddels terugtreden als woordvoerder luchtvaart. Het eerste wat zijn opvolger, het kersverse Kamerlid Martijn van Helvert, in zijn maidenspeech aansnijdt, is de onduidelijkheid of en hoe de afgesproken reallocatie gestalte gaat krijgen. Net als De Rouwe is hij wederom niet de enige die twijfels uit. Henk Leenders (PvdA) en Farshad Bashir (SP) roeren zich eveneens. De laatste gruwt vooral van de gedachte dat prijsvechters als Ryanair en Norwegian Air via Lelystad als een paard van Troje met slecht arbeidsvoorwaarden de Nederlandse verhoudingen gaan verpesten. Voor de businesscase heeft hij maar één woord: 'belachelijk'. Mansveld is volgens hem de enige die daar nog in gelooft en ze mag zich daarom wat hem betreft gerust 'Staatssecretaris van luchtfietserij' noemen.

Met het antwoord van Mansveld en de gelijkluidende inbreng van VVD-woordvoerder Ton Elias hoeft de lezer niet meer uitgebreid te worden vermoeid. Het is het bekende verhaal. 'Ik ga ervan uit dat de markt daadwerkelijk zijn werk gaat doen als de aantrekkelijke voorwaarden zijn gecreëerd,' aldus de staatssecretaris. In antwoord op Bashir zegt ze geen problemen te hebben met Ryanair, omdat deze maatschappij samen met Transavia vliegveld Eindhoven op de kaart zet en een positieve rol levert 'in de opvang van de nationale groei van de capaciteitsvraag'. Het enige nieuwtje in dit debat is haar mededeling dat er een verkenning komt hoe 'binnen Europeesrechtelijke kaders' de toewijzing van slots kan worden ingezet. Daaromtrent heeft Schiphol in december 2013 overigens al in een gewobde 'Position paper Selectiviteit' geconstateerd dat dit geen begaanbare weg is: 'De Europese regelgeving (slotverordening) biedt geen handvatten om luchtvaartmaatschappijen volgens de selectiviteitscriteria van Schiphol naar Lelystad te verplaatsen.'[82] Over de VVR als middel zwijgt Mansveld in alle talen. Maar dat is geen verrassing meer.

---

81 TK 2014/15. Kamerstuk 31936 nr. 257. Verslag AO, 26-11-2014.

82 Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20181115235406/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2017/12/19/besluit-op-wob-verzoek-selectiviteitsbeleid-luchthaven-schiphol/Bijlage+3+bij+Wob+Selectiviteitsbeleid+Schiphol.pdf. 'Position paper Selectiviteit' van de Schiphol Group, december 2013.

Hoewel er na dit debat in de Tweede Kamer weldra een periode van rust intreedt rond Lelystad Airport – het luchthavenbesluit rondt het 'go/no go' stadium af – is de regering nog niet Van Helvert af. In 2017 wordt hij weer volop actief en zullen we hem terugzien als de indiener van de tweede CDA-motie tegen autonome groei. (Zie 62)

**- 2015 -**

49. **Onwaarheden in het luchthavenbesluit.**

Op 12 maart 2015 wordt na enkele maanden vertraging het luchthavenbesluit Lelystad Airport van kracht.[83] De voorhang, consultaties en het advies van de Raad van State hebben niet tot noemenswaardige wijzigingen geleid.

Voor twee nauw samenhangende passages uit de memorie van toelichting is hier aandacht geboden, omdat ze – geheel in lijn met wat in vorige lemma's voor het voetlicht is gehaald - een onjuiste voorstelling van zaken geven. Dit lemma is aldus ook een beetje te lezen als een soort tussenbalans.

De eerste passage betreft het ondernemingsplan. Te lezen valt dat daarin weliswaar nog enige onzekerheden zitten, maar dat de regering desondanks het vertrouwen heeft dat Lelystad Airport aan de verwachtingen gaat voldoen:

> 'Alhoewel er bij het nemen van dit luchthavenbesluit nog geen bereidheid bij luchtvaartmaatschappijen is getoond om de nieuwe faciliteiten op luchthaven Lelystad te benutten, acht het bevoegd gezag de kennis en ervaring van de exploitant van voldoende niveau om uiteindelijk luchtvaartmaatschappijen te interesseren voor een operatie op de luchthaven, al dan niet als thuishaven. Het bevoegd gezag voelt zich daarbij gesterkt door de propositie aan marktpartijen zoals die uit het Ondernemingsplan naar voren komt. De toetsing heeft uitgewezen dat dit een realistische propositie is voor maatschappijen in de bedoelde marktsegmenten (charter, vakantie en low cost/low budget luchtvaartmaatschappijen).'

Dit is een vreemd verhaal. Ten eerste wordt alleen in algemene bewoordingen gesproken van 'luchtvaartmaatschappijen', 'marktpartijen' en 'maatschappijen in de bedoelde marktsegmenten'. Er wordt dus niet gedifferentieerd tussen (a) luchtvaartmaatschappijen die thans vanaf vliegveld Schiphol opereren en volledig verhuizen (de doelgroep van het selectiviteitsbeleid), (b) maatschappijen die op Schiphol blijven, maar op Lelystad additioneel (autonoom) willen groeien, en (c) nieuwkomers die eveneens en uitsluitend autonome groei genereren. Het luchthavenbesluit laat open wie het kunnen/mogen zijn en hoe de verhoudingen zullen/moeten zijn. Precies waar Schiphol op heeft ingezet. Alles erop gericht om groei van de luchtvaart en de Schiphol Group zo

83 *Staatsblad*, 15-03-2015.

min mogelijk in de weg te leggen. Het is een cruciale tekortkoming, want hoe wordt een en een ander concreet ingevuld, beoordeeld, bewaakt, aangestuurd?

Aansluitend het tweede punt. In het ondernemingsplan waarop de toelichting zich baseert, staat dat de kansen om wat van Lelystad te maken goeddeels en mogelijk zelfs volledig liggen bij nieuwe maatschappijen die autonome groei genereren en niet bij de in het Aldersakkoord aangewezen groep maatschappijen die van Schiphol moeten verhuizen om daar daadwerkelijk ruimte te scheppen voor mainport- en hubverkeer. We zagen dat Schiphol achter de schermen zelfs niet uitsluit dat één nieuwkomer alle slots van Lelystad krijgt. (Zie 40) Dit wringt niet alleen met het Aldersakkoord en het officiële regeringsbeleid, maar ook met de recent aangenomen motie-Geurts/De Rouwe.

Het derde punt betreft het vertrouwen dat is gebaseerd op 'de propositie aan de marktpartijen zoals die die uit het Ondernemingsplan naar voren komt'. Welke propositie? Toch niet alleen de infrastructurele mogelijkheden en dergelijke? Toch ook het pakket 'incentives' dat de maatschappijen moet verleiden? Maar wat is de inhoud? En hoe 'realistisch' is dat pakket? Schiphol heeft in de voorbije jaren immers geweigerd om niet alleen het publiek en het parlement, maar nota bene ook het ministerie van IenM opening van zaken te geven over hoe, wat en met wie er concreet onderhandeld wordt en hoe het daarmee voorstaat? (Zie 35) Het is *blind* vertrouwen dat het 'bevoegd gezag' hier uitspreekt.

De tweede passage handelt over de borging van de beleidsdoelen. Aansluitend bij het positieve oordeel over het ondernemingsplan, verklaart het 'bevoegd gezag' dat het 'voldoende aannemelijk' is dat de beleidsdoelen zijn gewaarborgd. Maar wat is 'voldoende aannemelijk'? Bovendien beperken de doelen zich niet tot een rendabele exploitatie en werkgelegenheid, maar betreffen ze ook het mainport- en selectiviteitsbeleid. Daarover staat in deze passage het volgende geschreven:

> 'Daarmee [het ondernemingsplan] is tevens geborgd dat het eerder uitgesproken beleidsdoel, namelijk het ontwikkelen van capaciteit op de luchthaven Lelystad voor niet mainport gebonden luchtverkeer ten einde binnen de beschikbare capaciteit op de luchthaven Schiphol ruimte te scheppen voor meer mainport gebonden luchtverkeer, gerealiseerd kan worden. Het publieke belang van een goede netwerkkwaliteit van het mainport gebonden luchtverkeer op Schiphol is aldus eveneens geborgd.'

Na wat in zo ongeveer alle voorgaande lemma's naar voren is gekomen, is geen ander commentaar mogelijk: wat hier staat is eenvoudigweg niet waar. Het door Schiphol gepresenteerde ondernemingsplan voor Lelystad Airport borgt dit beleidsdoel niet, en dus de *raison d'être* van Lelystad Airport niet! Er is ook niet geborgd dat 'binnen de beschikbare capaciteit op de luchthaven Schiphol' ruimte wordt geschapen voor meer mainport gebonden luchtverkeer. Na alle adviezen, rapporten, overleggen en correspondentie met Schiphol weten de verantwoordelijken in Den Haag dat dit niet zo is!

Achter gesloten deuren is bovendien de VVR als borgingsinstrument bij het oud papier gezet. Kortom, hier doet 'het bevoegd gezag' de waarheid echt geweld aan, louter en alleen om Lelystad Airport als zodanig door te kunnen drukken, om de Schipholbelangen te dienen en niet – de perverse prikkel uit het Aldersakkoord - de discussie over het Aldersakkoord te hoeven heropenen. *Dit luchthavenbesluit had niet genomen mogen worden.*

50. **Wilma Mansveld treedt af; Sharon Dijksma volgt haar op.**
Na de hectiek rond het voorbereiden en vaststellen van het luchthavenbesluit is het in de Kamer rustig rond de kwesties selectiviteit en Lelystad. In de zomer schermutselen SP-vertegenwoordiger Farshad Bashir en staatssecretaris Mansveld even over de vraag of op Schiphol en/of Lelystad plaats is voor Ryanair, maar na hetgeen beiden in november 2014 daarover hebben ingebracht, levert het geen nieuwe gezichtspunten op.[84]

Op 28 oktober 2015 treedt staatssecretaris Mansveld af, na een hard oordeel van een enquêtecommissie over haar functioneren in de Fyra-kwestie. De pers herinnert eraan dat ze voor haar komst naar Den Haag geen landelijke politieke ervaring had en vanaf haar aantreden onder vuur heeft gelegen, vooral vanwege het dossier spoorwegen in haar portefeuille.[85] Haar opvolgster Sharon Dijksma daarentegen is gepokt en gemazeld in politiek Den Haag. Tot haar benoeming op IenM was ze staatssecretaris van Economische Zaken. Ze wordt geconfronteerd met een hoop achterstalligheid, niet in het minst in de luchtvaarportefeuille.

51. **Bouwbedrijf Dura Vermeer krijgt opdracht.**
Op 17 december 2015 wordt het contract getekend met Dura Vermeer voor het verlengen startbaan en de bouw van de terminal. Het bedrijf kan niet meteen aan slag, omdat nog processen worden gevoerd. Op 17 januari 2017 zal een besluit in hoger beroep van de Raad van State echter de weg vrijmaken om met de bouw te beginnen.

**- 2016 -**

52. **Actieagenda Schiphol van IenM en EZ: VVR een eitje.**
Op 29 april 2016 bieden de staatsecretarissen van IenM en EZ hun gezamenlijke 'Actieagenda Schiphol' aan.[86] Hierop is nog ten tijde van Mansveld aangedrongen. De Actieagenda begint met te verzekeren dat de Luchtvaartnota het uitgangspunt 'is en blijft' en deze Agenda niets anders is dan een aanvulling daarop. 'Opgewarmde prak,' heet

84 TK 2014/15. Aanhangsel Handelingen nr. 3060. Antwoord W. J. Mansveld op vragen F. Bashir, 18-06-2015. De vragen van Bashir zijn van 06-07-2015.

85 https://nos.nl/artikel/2065580-mansveld-al-langer-onder-vuur.html

86 TK 2015/16. Bijlage blg-738803 bij Kamerstuk 29665 nr. 224 (Kamerbrief S.A.M. Dijksma en H.G.J. Kamp, 29-04-2016). 'Actieagenda Schiphol' (Uitgave ministeries IenM en EZ, april 2016).

het daarom in de media.[87] Het mainportbeleid en de selectiviteitsdoelen staan voor regering in elk geval fier overeind.

Een van de toevoegingen aan de Agenda betreft Lelystad. Beperkten de oorspronkelijke actiepunten zich tot (a) het scheppen van voldoende infrastructuur door de overheid en (b) het door Schiphol vormengeven van het stimuleringsbeleid, daar komt nu (c) het opstellen van een formele verkeersverdelingsregeling bij. Met als argument dat het belangrijk is om 'een extra instrument achter de hand te hebben'. Wie of wat de regering heeft getriggerd om dit nu wel expliciet aan de agenda toe voegen, is niet duidelijk. Stukken die daarover helderheid zouden kunnen verschaffen, worden niet openbaar gemaakt.

De Actieagenda licht toe dat het Rijk en Schiphol inmiddels samen de mogelijkheden van zo'n regeling hebben verkend. Daarmee zijn ze vermoedelijk begonnen nadat het luchthavenbesluit is vastgesteld. Dat valt af te leiden uit inventarisaties van documenten die in verband met WOB-verzoeken zijn opgesteld. Bij de verkenning is volgens de Agenda 'getoetst op doelmatigheid en juridische houdbaarheid van de regel mede gezien de bestaande EU-regels over verkeersverdeling'. En met opvallende beslistheid en optimisme wordt opgemerkt dat Lelystad Airport voldoet aan het nabijheidscriterium (Eindhoven niet) en dat er, zolang jaarlijks niet meer dan 10.000 zakelijke passagiers meevliegen, het mogelijk is het vakantieverkeer naar Lelystad te verplaatsen en de vrijgekomen slots alleen nog aan mainportverkeer toe te delen:

> 'Met een dergelijke regel is het mogelijk om het niet-mainportgebonden verkeer – de leisure bestemmingen met minder dan 10.000 zakelijke passagiers op jaarbasis – van Schiphol naar Lelystad te verplaatsen evenals de vrijgevallen capaciteit als gevolg van de toepassing van deze regel niet meer beschikbaar te stellen voor niet-mainportgebonden verkeer. Deze regel heeft juridisch perspectief en lijkt doelmatig te kunnen worden toegepast.'

*Deze regel heeft juridisch perspectief en lijkt doelmatig te kunnen worden toegepast.* Jawel! Eigenlijk rest er volgens de opstellers alleen nog wat werk voor de optimalisering van praktische onderdelen, bijvoorbeeld toepassing op alleen piekuren en moet er nog even 'worden gekeken naar de effecten van de regel voor luchtvaatmaatschappijen'. Maar dat is het! Een VVR-besluit is een eitje, zo lijkt het.

Het is alsof deze Actieagenda vanuit een parallel universum is neergedaald. Alsof bij IenM tegelijk met Mansveld haar hele ambtelijks staf is opgestapt en zij alle kennis, rapporten en adviezen van Ecorys, de Planbureaus, SEO, de Stuurgroep Selectiviteit en wat dies meer zij hebben meegenomen. Alsof ze bij de overdracht van het dossier 'Lelystad: selectiviteit' slechts één zinnetje hebben meegegeven: 'Hierover is ook goedkeuring door de Europese Commissie noodzakelijk.' Deze bekende *disclaimer* staat na-

87 https://www.nieuwsbladtransport.nl/luchtvracht/2016/07/01/kamer-actieagenda-schiphol-opgewarmde-prak/comment-page-1/?gdpr=deny

melijk wel weer in het stuk. Laat uitgerekend dat het kernbezwaar uit alle rapporten en adviezen vanaf 2007 zijn!

Maar de staf is natuurlijk gewoon blijven zitten. Wat is hier dan gaande? Moet, zolang Dura Vermeer nog niet heeft kunnen beginnen en het vliegveld nog niet klaar of bijna is, de schijn worden opgehouden, om te voorkomen dat het hele beleid te vroeg opnieuw ter discussie wordt gesteld? Of durven de ambtenaren niet tegen staatssecretaris Dijksma te zeggen dat haar departement in het verleden aan *cover ups* heeft meegewerkt?

53. **Jacques Monasch (PvdA) gaat uit van verplaatsing van alle vakantieverkeer.** Op 30 juni en 7 juli 2016 bespreekt de vaste Kamercommissie voor IenM de Actieagenda Schiphol.[88] PvdA-woordvoerder Jacques Monasch gaat bij beide gelegenheden uitgebreid in op het belang van een verkeersverdelingsregeling. Monasch vat samen dat het Nederlandse luchtvaartbeleid draait om versterking van Schiphol als mainport, de selectiviteit en de uitplaatsing van het vakantieverkeer. Hij weet heel stellig: 'Dus alle vakantieverkeer moeten we verplaatsen naar met name Lelystad.' Om dit, wat hij noemt 'publieke belang', te laten afhangen van wat Schiphol met verleiden voor elkaar krijgt, vindt hij niet genoeg. Te meer niet omdat hij betwijfelt 'of selectiviteit wel voldoende in de genen van de Schipholdirectie zit'. Het voornemen om een verkeersverdelingsregeling te ontwerpen, juicht hij daarom toe en van twijfel over de haalbaarheid is in zijn woorden niets te bespeuren. Daar geeft de Actieagenda ook geen aanleiding toe. Bovendien heeft hij in het advies van Shared Vision van 2013 gelezen dat een verdelingsregeling nuttig kan zijn en hij vindt het vreemd dat de zaak toen niet meteen is opgepakt. Monasch dringt daarom aan dat het nu snel gaat. Met een VVR-besluit ben je van alle onzekerheid af, meent hij: 'Zo heb je selectieve groei, hoef je niet aan bestaande afspraken met bewoners en organisaties te morrelen en kan Lelystad zich beter en sneller ontwikkelen.'

In haar repliek probeert staatssecretaris Dijksma de boot een beetje af te houden. Haar woorden getuigen niet van een beleidswijziging: het is primair aan Schiphol om de selectiviteit handen en voeten te geven. Toch klinkt er iets minder naïef vertrouwen in Schiphol door dan haar voorgangster liet zien. Dijksma: 'Ik wil gezegd hebben dat Schiphol hierin [selectiviteit d.m.v. verleiding] zelf verantwoordelijkheid kan nemen. Die ruimte heeft men. Het zou me een lief ding waard zijn als die gepakt wordt. Met alle voorstellen die men kan doen, kan men een heel eind komen.' Bovendien is de verkeersverdelingsregeling, die ze nadrukkelijk als 'instrument achter de hand' omschrijft, niet alleen bruikbaar om naar de maatschappijen te zwaaien, maar ook Schiphol onder druk te zetten. Overhaasting vindt ze echter onverstandig, want het is 'geen sinecure', 'dit soort voorstellen ligt heel gevoelig' en 'van overheidswege reguleren van de toegang tot Schiphol en Lelystad is een heel zwaar instrument'. De marsroute voert bo-

88 TK 2016/17. Kamerstuk 29665 nr. 229. Verslag AO 30-06-2016 en Kamerstuk 29665 nr. 230, verslag AO 07-07-2016.

vendien langs Brussel en dat vergt zorgvuldig opereren, benadrukt ze. Ze wil daarom met beleid doorwerken aan een VVR 'om eventueel voor de opening […] iets aan regelgeving achter de hand te hebben'.

Het zal duidelijk zijn dat Dijksma hier geen harde toezegging doet en geen garantie geeft dat ze nog voor de opening wil kunnen ingrijpen in de slottoewijzing. Monasch is hier, begrijpelijk, niet tevreden mee. Het is volgens hem 'een publiek belang om te verplaatsen' en daar dient naar gehandeld te worden. Daarom dringt hij aan dat er ruim voor de opening een besluit ligt en dat het ontwerp vroegtijdig in voorhang wordt gebracht. Dijksma zegt beide toe. Haar opvolgster Cora van Nieuwenhuizen zal de laatste belofte niet nakomen. (Zie 67, 80, 89). Op verzoek van CDA-woordvoerder Martijn van Helvert belooft Dijksma tevens dat ze nog een keer haar visie op het selectiviteitsbeleid op papier zal zetten en het tijdpad voor het VVR-besluit zal schetsen.

54. **Kamerbrief Dijksma: VVR in 2017 klaar.**

De visie die staatssecretaris Dijksma in haar Kamerbrief van 17 november 2016 ontvouwt, is een korte uiteenzetting, die zich nog korter laat samenvatten: wat in 2008/2009 is afgesproken, is onverminderd van kracht.[89] Over het tijdpad herhaalt ze dat inmiddels samen met Schiphol de mogelijkheden voor een VVR zijn verkend en momenteel aan de regeling wordt gewerkt. Nog in het najaar van 2016 zal ze ter consultatie worden voorgelegd aan de betrokken partijen. Begin 2017 kan het ontwerp dan naar de Europese Commissie, waarna het besluitvormingsproces wordt afgerond. Ze belooft dat voor de opening van Lelystad zal worden bezien 'of, en zo ja wanneer, de maatregel ingezet kan worden'.

De uiteenzetting eindigt zoals al tien jaar gebruikelijk is, met de bekende *disclaimer*. Maar wederom niets over welke eisen Europa in concreto stelt en wat, in het licht van wat in 2008/2009 is afgesproken, de kansen en risico's zijn. Terwijl, nu voor het eerst expliciet in de Actieagenda en de Kamer over een formele regeling wordt gesproken, daar toch alle reden voor is.

**- 2017 -**

55. **Motie Henk Leenders (PvdA): schiet op met selectiviteit.**

Op 23 februari dient Henk Leenders, die na diens partijpolitieke vaandelvlucht Monasch' plaats als PvdA-woordvoerder heeft ingenomen, een motie in over het selectiviteitsbeleid. Deze roept de regering op meer concrete resultaten te boeken met de selectiviteit, omdat 'het selectiviteitsbeleid nog geen duidelijke resultaten heeft geboekt, zoals het verplaatsen van maatschappijen naar andere luchthavens'.[90]

89 TK 2016/17. Kamerstuk 29665 nr. 234. Kamerbrief S.A.M. Dijksma, 17-11-2016.

90 TK 2016/17. Kamerstuk 31936 nr. 385. Motie H. Leenders, 23-02-2017.

Bij de bespreking van de motie zegt staatssecretaris Dijksma dat ze haar best doet met het optuigen van een VVR, maar ze laat nu wel duidelijker doorschemeren dat het gecompliceerder ligt dan een half jaar eerder is gesuggereerd. Ze verklaart dat het 'echt een uitdaging is om die regeling zo te maken dat die juridisch houdbaar is en door de Commissie in Brussel wordt goedgekeurd en tegelijkertijd ook effectief is'.[91] Met de belofte de Kamer op de hoogte te zullen houden, laat ze de motie aan het oordeel van de Kamer over. Deze neemt haar op 4 april met overtuigende meerderheid aan.

56. **Brandbrief KLM: Schiphol maakt nog steeds een potje van selectiviteit.**
Op 21 maart 2017 stuurt KLM-ceo Pieter Elbers een brief op poten aan zijn tegenvoeter bij Schiphol, Jos Nijhuis. Een afschrift gaan naar staatssecretaris Dijksma. De laatste is sinds de verkiezingen van een week geleden demissionair en zal dat blijven tot 26 oktober, wanneer het derde kabinet Rutte wordt beëdigd. De brief van Elbers is gewobd.[92]

Aanleiding voor Elbers vormen de storingen en vertragingen die zich op Schiphol steeds meer beginnen voor te doen. Ze jagen de KLM op kosten en leveren haar reputatieschade op. De ergernis wordt vergroot omdat hierover al vaak aan de bel is getrokken. (Zie ook 21) De oorzaak ligt volgens Elbers bij het door de Schiphol Group niet nakomen van het Aldersakkoord en het gevoerde 'volumebeleid'. Elbers:

> 'Tot op heden is Schiphol ernstig tekort geschoten in het naleven van de "Alders" afspraak ten aanzien van het selectiviteitsbeleid. Sterker, in de afgelopen 10 jaar is er helemaal niets gedaan aan het invulling geven van dit beleid en is zelfs een actief volumebeleid gevolgd. En dat terwijl de andere partijen zich wel aan de afspraken hebben gehouden.' […] Bovendien ontbreekt iedere relatie van het gevoerde volumebeleid met de beoogde mainport functie van de luchthaven.'

Dat ze bij de KLM van oordeel zijn dat de Schiphol Group zich op Eindhoven aan dezelfde fouten heeft bezondigd en Lelystad ervan gevrijwaard dient te blijven, staat kort verwoord in een latere verzonden e-mail aan IenM. In staccato schrijft de KLM'er (de naam is weggelakt):

> 'Waarmaken selectiviteit. Inrichting & toepassen verkeersverdelingsregels (VVR) voor LEY [Lelystad Airport], maar ook ontwikkeling EIN [Eindhoven Airport] zoals eerder afgesproken is en niet autonome groei, ARP [Airline Reward Program van Schiphol] helemaal afschaffen (en niet "on hold" wat nu gebeurt).'[93]

---

91 TK 2016/17. Handelingen nr. 57 item 12, 23-02-2017.

92 Gewobd: https://archief06.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20191220122519/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2019/12/13/besluit-op-wob-verzoek-over-interdepartementale-werkgroep-luchtvaart/Bijlage+documentenDeel1.pdf

93 Gewobd: www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2018/12/12/1e-deelbesluit-op-wob-verzoek-over-luchtvaartbeleid/Openbaar+te+maken+I-documenten+Wob+verzoek+luchtvaartbeleid.PDF E-mail medewerker KLM aan medewerker IenM, 30-05-2017. (Namen weggelakt.)

57. ***Telegraaf*-journaliste Yteke de Jong: Schiphol maskeert feilen**.
Op 3 april wijdt *Telegraaf*-redacteur Yteke de Jong een analyse aan het conflict tussen Nijhuis en Elbers.[94] De Jong heeft kennis genomen van Elbers' brandbrief en van opmerkingen die Nijhuis daarover publiekelijk heeft gemaakt. Uit diens mond heeft ze opgetekend dat het hele begrip selectiviteit 'multi-interpretabel, discussies en gedoe' is. De Jong vindt dat een onaanvaardbare voorstelling van zaken, omdat Schiphol zelf de afspraken daarover heeft getekend. Ze beticht Nijhuis geheugenverlies voor te wenden om het eigen falen ten aanzien van de selectiviteit te maskeren. Schiphol heeft de zaak willens en wetens laten vollopen met 'pretvluchten' die niets met het mainportbeleid te maken hebben en 'juist die hebben de afgelopen jaren ruim baan gekregen,' schrijft ze. Haar kritiek beperkt zich niet tot Schiphol, het ministerie krijgt er niet minder van langs:

> 'Het ministerie van Infrastructuur en Milieu koos ervoor om het beleid niet te handhaven en weg te kijken. Het gevolg is dat de luchthaven nu op slot zit door ongebreidelde groei. […] De enige uitweg is een nieuw kabinet, die het zwalkend Schiphol-beleid met een nuchtere en frisse blik benadert en de luchthaven voortaan wel aan de afspraken houdt, als het daar al niet te laat voor is.'

De Jongs analyse is interessant, niet zozeer omdat ze in haar luchtvaartvriendelijke krant wordt afgedrukt, maar omdat ze de zijde kiest van Elbers en zij samen een van de katalysatoren vormen in de kanteling die het Lelystad-debat in de eerste maanden van 2017 te zien geeft. De andere katalysator is het verzet tegen Lelystad Airport, dat in deze tijd in het oosten van Nederland de kop begint op te steken, eerst in Salland en weldra op de Noord- en Midden-Veluwe, Drenthe en Friesland. Door het bekend worden van de aansluitroutes en vlieghoogtes over hun woon- en natuurgebied vallen bij burgers, ondernemer en bestuurders de schellen van de ogen voor wat Lelystad voor hen in petto heeft. In de Kamer is CDA-woordvoerder Martijn van Helvert een van de eersten die zowel het een als het ander oppakt.

58. **CDA en VVD verlangen opheldering; Dijksma waarschuwt voor optimisme.**
Op 10 april 2017 dienen de Kamerleden Van Helvert (CDA) en Barbara Visser (VVD), die in deze dagen vaker samen optrekken, een trits vragen in naar aanleiding van de publicaties van Yteke de Jong.[95] De kern van hun vragen draait om de rol van het ministerie in het klaarblijkelijk falende selectiviteitsbeleid en of en hoe de gestelde doelen alsnog te bereiken zijn.

Na een maand antwoordt staatssecretaris Dijksma. Ze 'herkent' zich niet in de kritiek, zoals in *De Telegraaf* geuit. Volgens haar is in de voorbije jaren samen met Schiphol

94 *De Telegraaf*, 03-04-2017. Zie ook *De Telegraaf*, 02 en 05-04-2017.

95 TK 2016/17. Kamervragen 2017Z04752. Vragen B. Visser en M.J.F. van Helvert, 10-04-2017.

wel degelijk invulling gegeven aan de gemaakte afspraken.[96] Tegelijk moet ze toegeven dat de mogelijkheden om direct te sturen op het vliegverkeer op Schiphol beperkt zijn, vanwege EU-bepalingen en allerlei luchtvaartverdragen. Voor de verkeersverdelingsregeling, waaraan de regering werkt, zijn er daardoor 'slechts beperkte mogelijkheden', erkent ze. Hetzelfde geldt voor slotallocatie als selectiviteitsinstrument. De slotcoördinator is namelijk evenzeer gebonden aan EU-eisen inzake non-discriminatie en transparantie, aldus de staatssecretaris.

Voor insiders, die alle rapporten en adviezen van de afgelopen tien jaar over selectiviteit en verkeersverdeling kennen, is wat Dijksma hier schrijft geen verrassing. Voor Kamerleden die nog geloven in wat in 2008 over het doel van Lelystad is afgesproken, begint echter te dagen wat besloten zit in de hen en hun collega's keer op keer voorgehouden *disclaimer*. Te meer daar Dijksma het antwoord op hun vraag, hoe het er met de verleiding door Schiphol concreet voorstaat, schuldig moet blijven. Begrijpelijk dat zij meer zekerheden willen.

59. **CDA, VVD en D66 vragen om meer zekerheid.**
Op 22 mei 2017 komen Van Helvert en Visser, nu samen met Rob Jetten van D66, terug op de bedekte winstwaarschuwing die Dijksma in haar brief van 8 mei heeft afgegeven.[97] Het drietal wil van de PvdA-bewindsvrouw vernemen hoe groot ze de kans acht dat de Europese Commissie de beoogde VVR afwijst, of in geval van een afwijzing alternatieve scenario's klaar liggen, en zo niet, of die niet alsnog moeten worden opgesteld.

Dijksma's antwoordbrief, gedateerd 22 juni 2017, maakt het er allemaal niet beter op.[98] Ze herhaalt dat de EU-bepalingen bindend zijn, dat ze ernaar streeft eraan te voldoen, maar dat het echt lastig is. Ze legt uit dat er 'waar mogelijk' contact met de Europese Commissie is, maar dat ze niet op het oordeel van de Commissie vooruit kan uitlopen. Ten aanzien van de alternatieve scenario's moet ze toegeven dat 'haalbare alternatieven of additionele maatregelen' niet voorhanden zijn. Tegen de tijd dat het met de verleiding door Schiphol mis blijkt gaan – ze houdt 'de vinger aan de pols' – zal ze zich daarover 'met Schiphol en andere belanghebbende partijen beraden'.

60. **EU-ambtenaar opent Kamerleden de ogen; Schiphol zoekt de marges op.**
Van Helvert, Visser en Jetten zijn niet tevreden met de antwoorden van de staatssecretaris. Het ambitieuze trio neemt daarom het initiatief voor een rondetafelgesprek (RTG) op 7 september 2017 in het Kamergebouw. Tot de genodigden behoren de betrokken luchthavenondernemingen, vliegmaatschappijen, de Omgevingsraad Schiphol (ORS) en een paar deskundigen, onder wie de Belg Filip Cornelis van het Directoraat-

96 TK 2016/17. Aanhangsel Handelingen nr. 1792. Brief S.A.M. Dijksma, 08-05-2017.
97 TK 2016/17. Aanhangsel Handelingen nr. 2130. Vragen B. Visser, M.J.F. van Helvert en R.A.A. Jetten, 22-05-2017.
98 TK 2016/17. Aanhangsel Handelingen nr. 2196. Antwoorden S.A.M. Dijksma, 22-06-2017.

Generaal voor Mobiliteit en Transport (DG MOVE) van de Europese Commissie en Hans Alders.[99] Ter voorbereiding hebben de drie een serie vragen geformuleerd. De belangrijkste luidt:

> 'Als het selectiviteitsbeleid niet nageleefd wordt door partijen en/of niet handhaafbaar, dan valt het gehele beoogde beleid in duigen. Wat zijn dan de gevolgen?'

Dit is de vraag die vier jaar eerder, voordat het luchthavenbesluit werd genomen, gesteld en beantwoord had moeten worden. En zoals eerder betoogd, zou ze vast en zeker zijn gesteld, als de regering en de Schiphol Group volledig openheid van zaken hadden gegeven over de fricties tussen enerzijds het Aldersakkoord en anderzijds het verzet bij de Arkefly's en Corendons, de op autonome groei gebaseerde businesscase van Lelystad Airport, de gang van zaken op Eindhoven en de ongeschiktheid van de verkeersverdelingsregel en/of slotregulering als borging van wat Nederland beoogt. Problemen die bij de hoofdrolspelers uit en te na bekend waren, maar niet of slechts in bedekte of algemene termen met het parlement werden gedeeld.

Het is daarom begrijpelijk dat serieuze Kamerleden als de SGP'er Roelof Bisschop zo ongeveer uit hun stoel vallen door wat de Belg Filip Cornelis tijdens het RTG komt melden. Hij legt uit dat de Europese Commissie het laatste woord heeft over een VVR (en slotregulering) en verheelt niet dat Nederland hier nog een harde dobber aan krijgt. Wat Cornelis vertelt is echter niets meer en niets minder dan wat jaren geleden door Ecorys, SEO en anderen in hun rapporten is aangedragen over non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit. Zo goed als de waarschuwingen die hij daaromtrent afgeeft in die rapporten staan.

Evenzeer begrijpelijk is de vraag die Rob Jetten tijdens het tafelgesprek stelt. De D66'er wil weten sinds wanneer DG MOVE eigenlijk met Nederland over deze materie in gesprek is. Nog maar een paar maanden, luidt het antwoord van Cornelis. Tegelijkertijd verklaart de EU-ambtenaar diverse keren dat DG MOVE gaarne bereid is om op informele basis Nederlandse ambtenaren bij te staan om de juiste afwegingen en keuzes te maken. De EU-man windt er bovendien geen doekjes om dat dit, met wat hij inmiddels weet, beslist geen kwaad kan. Zou DG MOVE in pakweg 2012 of 2013 zich anders hebben opgesteld? Vast niet. Zou dat Nederland destijds voor verkeerde verwachtingen en keuzes ten aanzien van Lelystad Airport hebben kunnen behoeden? Het zou zomaar kunnen, als kundige mensen met concreet uitgewerkte vragen en voorstellen waren gaan praten. CU-Kamerlid Arie Slob en zijn D66-collega Stientje van Veldhoven, maar ook Ingrid de Caluwé van de VVD, hadden daar in 2011 op aangedrongen. (Zie 23, 25)

---

99 Voor het RTG en de *position papers*: https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/selectiviteitsbeleid-schiphol-en-de-rol-van-regionale-luchthavens.

Valt nog meer over de bijeenkomst en de *position papers* te melden? Zeker. Ten eerste de kritiek op Schiphol. Naast de KLM en Transavia trekken de ORS, de vakbonden en Corendon fel tegen Schiphol van leer vanwege het structureel schenden van de selectiviteitsafspraken. De gang van zaken op Eindhoven bijvoorbeeld noemt Steven van der Heiden van Corendon een 'catastrofe', die zich bij Lelystad zal herhalen als de overheid niet de regie naar zich toe trekt en met gepaste regels komt. Nijhuis probeert dat te pareren met een mooi-weerverhaal en een betoog dat Lelystad 'als de donder' open moet, maar krijgt de wind van voren van Kees van Ojik van de ORS. Nijhuis beweert dat Schiphol heel weinig niet mainport gebonden verkeer heeft toegelaten en dat het vijfde segment van vakantiemaatschappijen slechts 7% van het totaal omvat. 'Volledig onjuist,' is de geërgerde reactie van Van Ojik, terwijl naast hem Hans Alders instemmend zit te knikken. Het gaat om 21 %, zegt hij. In het derde segment, bedoeld voor continentaal zakenverkeer, zitten namelijk de bespottelijk goedkope weekendtripjes naar Barcelona en dergelijke en die vormen de bulk van de inmiddels tot 110.000 vliegbewegingen in dit zogenaamde 'zaken-segment', aldus Van Ojik. En daardoor is Schiphol volgens hem verworden tot een 'plofkip'.

Ten tweede de grote nadruk die de KLM legt op strikte naleving van het Aldersakkoord en op de afspraken dat Lelystad 'niet beschikbaar [is] voor autonome groei' en uitsluitend bestemd is voor vakantieverkeer dat van Schiphol komt. Lelystad is geen doel, waarschuwt René de Groot, de operationeel directeur van de KLM. Het is onmiskenbaar dat ze bij de KLM beseffen dat Lelystad, als het anders dan in 2008 overeengekomen uitpakt, kan uitgroeien tot een springplank voor de concurrentie. Een risico waarvoor eerder bijvoorbeeld Strategem en Corendon waarschuwden. Bovendien hebben de ervaringen in de afgelopen jaren de KLM geleerd dat ze er geen greep op heeft. TUI en Easyjet zijn het daarentegen niet met de KLM eens. Het Aldersakkoord en de vijf segmenten waarmee Nederland het beleid vorm wil geven, zijn naar hun idee totaal achterhaald. Stuur op duurzaamheid en moderne, grote toestellen en laat verder gewoon de vrije markt zijn werk doen, luidt hun boodschap.

Ten derde de stelligheid waarmee Easyjet, Corendon en TUI aangeven dat gedwongen verhuizing 'op basis van staart en/of businessmodel' tot mislukken gedoemd is vanwege de EU-regels. Cornelis weerspreekt hen niet. Zonder namen te noemen, zegt hij dat diverse maatschappijen zich al bij hem hebben aangediend. Hij waarschuwt dat ervaringen met een vergelijkbare regeling voor twee vliegvelden bij Milaan hebben geleerd dat de kans groot is dat er veel klachten en procedures komen. In 2000 heeft de EC deze regeling daarom afgewezen. Bij deze waarschuwingen komt nog het signaal van de woordvoerster namens de slotcoördinator, dat de coördinator met dezelfde non-discriminatie regels te werken heeft als die Cornelis ten aanzien van een VVR noemt. Met de begrippen 'mainport' en 'niet-mainport' kan zij bovendien niets beginnen. Voor Cornelis geldt *mutatis mutandis* hetzelfde: het onderscheid tussen *leisure*- en zakenverkeer is heel 'fluïde'.

In de vierde plaats de animo bij de maatschappijen. Hanne Buis, de algemeen-directeur van Lelystad Airport, is blij dat Transavia zich in beginsel positief uitspreekt over

het plaatsen van drie toestellen op haar luchthaven en de andere aanwezige vliegmaatschappijen niet zonder meer nee zeggen. Maar Corendon rekent in haar *position paper* met een waslijst aan bezwaren wel voor dat de operationele en bedrijfseconomische voordelen van op Lelystad gaan vliegen niet opwegen tegen de nadelen.

Ten vijfde een kwestie die Bisschop aankaart: of maatschappijen die op Schiphol blijven en nieuwe activiteiten op Lelystad ontplooien niet ook autonome groei genereren. Een alleszins relevante vraag, want Transavia zegt zeker niet dat het overweegt haar hele Schipholoperatie naar Lelystad te verplaatsen. De anderen zeggen dat evenmin. Niemand geeft Bisschop echter antwoord. Maar hij heeft wel gelijk. Dat blijkt uit een staatje in het *paper* van Transavia. Vergeleken met 2008 is in 2017 op Schiphol haar relatieve aandeel weliswaar gedaald, in absolute zin daarentegen is het aantal vliegbewegingen licht gestegen: in 2008 31.081 tegen 32.355 in 2017. Van ruimte maken voor mainport relevant verkeer is dus geen sprake geweest. Wel van autonome groei op Eindhoven. Daar steeg het aantal vliegbewegingen van 2.494 naar 10.760. Het aplomb waarmee de KLM en Transavia de plaatsing van de Transavia toestellen als bewijs opvoeren dat zij zich wèl keurig aan alle selectiviteitsafspraken houden, is dus niet gefundeerd.

Tot slot nog even over één klein woordje. Wel een veelzeggend woordje. Schiphol en Lelystad Airport keren zich in hun bijdragen niet tegen selectiviteit en een VVR. In zijn mondelinge exposé heeft Schiphol-baas Nijhuis het echter wel over 'voorrang' voor vakantievliegers die al op Schiphol actief zijn. Dit is geen toeval. In het *position paper* van Lelystad Airport staat namelijk ook dat 'het verkeer dat ruimte op Schiphol vrij geeft voorrang moet krijgen op Lelystad'. Voorrang! Dat sluit nieuwkomers en door hen gegeneerde autonome groei niet uit. Eens te meer bewijst de Schiphol Group hier alleen maar een lippendienst aan het Aldersakkoord en de selectiviteitsdoelen. Sinds 2008 heeft het bedrijf niet anders gedaan.

61. **Kamerleden: te weinig regie IenM en te veel naar sector gekeken.**
Op 20 september 2017 debatteert de vaste Kamercommissie met staatssecretaris Dijksma over onder meer de selectiviteit.[100] De kritiek is ongemeen fel. Dijksma laat zich op een gegeven moment ontvallen het een 'schurend debat' te vinden, maar dat is een eufemisme. Als eerste spreker zet Rob Jetten meteen de toon. Wat hij te berde brengt, zal de lezer van alle voorgaande lemma's bekend voorkomen. Jetten:

> 'De vraag is: hoe heeft het zover kunnen komen? Allereerst het eindeloze polderen. De Alderstafels waren tien jaar geleden nuttig om het overleg tussen sector en omgeving te verbeteren, maar zijn inmiddels op alle fronten vastgelopen en de knoop is nog complexer geworden. Ondertussen stond I en M erbij en keek ernaar. Opeenvolgende bewindspersonen hebben te weinig regie gevoerd en te veel naar de sector gekeken. Dit gebrek aan sturing werd dit

100 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 420. Verslag AO, 20-09-2017.

jaar pijnlijk duidelijk. Er is niet tijdig geanticipeerd op de drukte op Schiphol, de herindeling van het luchtruim loopt hopeloos achter, er is geen fatsoenlijk selectiviteitsbeleid, de voorbereiding van Lelystad is een rommeltje en het vrachtverkeer lijkt door I en M compleet vergeten. En tot slot heeft de Kamer eigenlijk nooit écht in de polderkeuken kunnen en willen kijken. We hebben moeten vertrouwen op de regierol van het ministerie en het wel of niet daadkrachtig optreden van de bewindspersoon. Wat D66 betreft is het daarom hoog tijd voor de politiek om weer zelf in de cockpit te gaan zitten en heldere keuzes te maken. Die handschoen zal het nieuwe kabinet moeten oppakken. Voor D66 geldt daarbij: zorgvuldigheid boven snelheid.'

Het is na dit lange citaat niet nodig de commentaren van andere woordvoerders in extenso te bespreken. Afgezien van Atje Kuiken, die haar partijgenoten Dijksma en Mansveld niet openlijk afvalt, is ook bij hen de kritiek niet van de lucht op de regievoering, het gebrek aan transparantie, de onverantwoord grote invloed van Schiphol, de dominante positie van Alders en het te laat en te zwak acteren van IenM. Lammert van Raan (PvdD) verwoordt het in één vraag: 'Wie is de baas op Schiphol?' Toch zijn de pijlen niet zozeer gericht op de persoon van Dijksma. Het zijn haar voorgangers die ervan langs krijgen. Eppo Bruins (CU) vat het samen met de constatering dat 'meerdere bewindspersonen dit dossier over Schiphol, Lelystad en selectiviteitsbeleid eigenlijk als een hete aardappel door hebben geschoven naar de volgende bewindspersoon'.

In haar repliek erkent Dijksma dat de luchtvaart 'by far het lastigste dossier' is gebleken. Ze bevestigt dat in het verleden veel is misgegaan en daaruit 'absoluut lessen te trekken' zijn. Er wordt daarom al, op haar eigen verzoek, onderzoek uitgevoerd naar de 'governance' van het Lelystaddossier. De inhoud van dit kritische advies daarover blijft hier rusten.[101] Evenmin wordt ingegaan op de uitspraken die Dijksma kort na haar afreden zal doen over de dramatische uitholling van de kwaliteit van het ambtenarenapparaat en de navenant toegenomen afhankelijkheid van externe bureaus.[102] Belangwekkend is een en ander wel en ze bevestigen de indrukken die in deze tijdlijn over de periode tot 2016 zijn opgedaan: zwakke bewindslieden (met name staatssecretaris Mansveld) en dito ambtenaren die het inhoudelijk en qua processturing uit de handen is geglipt, als ze die ooit in handen hebben gehad. Met als gevolg afhankelijkheid van een superieure externe manager (Alders), onderzoeks- en adviesbureaus en Schiphol.

Op deze plaats is relevant dat de Kamerleden in het debat de uitgangspunten van het selectiviteitsbeleid en het exclusieve overloopdoel van Lelystad onverkort overeind houden, als ze niet zoals Cem Laçin (SP), Suzanne Kröger (GL), Lammert van Raan (PvdD) en Dion Graus (PVV), volledige tegen het vliegveld zijn. PvdA-woordvoerster

101 TK 2017/18. Bijlage blg-817902 bij Kamerstuk 31936 nr. 394 (Kamerbrief S.A.M. Dijksma, 12-09-2019). 'Briefadvies ABDTopconsult' aan S.A.M. Dijksma, 12-09-2017.

102 https://www.destentor.nl/apeldoorn/dijksma-klapt-uit-de-school-over-lelystad-airport~af4f295c/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F

Atje Kuiken bijvoorbeeld onderstreept dat haar instemming van destijds en van nu nog steeds gekoppeld is aan één randvoorwaarde: het moet echt om uitplaatsing gaan. Rob Jetten is dezelfde mening toegedaan:

> 'Voor D66 is één ding het allerbelangrijkst: Lelystad komt er voor slechts één doel, als overloopluchthaven. Dat is de deal.'

Staatssecretaris Dijksma ziet het net zo. Uitgedaagd na te denken over wat te doen als de Europese Commissie een Alders-*proof* regeling afwijst, wil ze alleen speculeren over alternatieven die aan de uitgangspunten van het Aldersakkoord voldoen. Als voorbeeld noemt ze het met kostenverhoging ('tickettaks') wegjagen van de ongewenste elementen. Niet dat ze daarop aanstuurt, maar 'zolang wij de goedkoopste luchthaven van Europa willen zijn, zullen wij ook altijd prijsvechters krijgen die denken: prachtige luchthaven, daar wil ik naartoe'. Ziehier, in een notendop, de essentie van het hele debat over de groei van Schiphol en de Schiphol-Lelystad problematiek.

62. **Motie-Helvert tegen autonome groei.**
Om nog eens goed te onderstrepen dat het menens is, dienen op 4 oktober 2017 vier Kamerleden een motie in tegen autonome groei op Lelystad.[103] Het is de tweede van deze strekking. De eerste is die van de CDA-leden Geurts en De Rouwe uit begin 2014. (Zie 41) Evenals deze is een CDA'er de eerste ondertekenaar en naamgever: Martijn van Helvert. De anderen zijn Barbara Visser (VVD), Rob Jetten (D66) en Eppo Bruins (CU). *Bien étonnés de se trouver ensemble.* In deze context betekent dit zoveel als: kijk ze toch eens samen, deze vier; alsof ze zitten mee te onderhandelen over het door hun partijen weldra te vormen kabinet en één ding klip en klaar vastleggen: geen autonome groei op Lelystad. Want dat is de strekking van hun motie en daar is geen woord Frans bij. De motie luidt:

> De Kamer […]
>
> overwegende dat Lelystad Airport is bedoeld als overloopluchthaven van Schiphol;
>
> overwegende dat de invulling hiervan nog moet plaatsvinden en het daarom van belang is dat Lelystad niet autonoom groeit;
>
> overwegende dat naast de marktbenadering door Lelystad zelf, het van belang is om een set aan heldere instrumenten om verkeer van Schiphol naar Lelystad Airport uit te plaatsen, beschikbaar te hebben, zoals een verkeersverdelingsre-

103 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 412. Motie-Van Helvert, 04-10-2017.

gel en geen slotallocatie op Lelystad Airport, omdat anders het risico te groot is dat de beschikbare capaciteit op Lelystad niet primair ten goede komt aan vliegbewegingen die ruimte achterlaten op Schiphol;

verzoekt de regering, zich maximaal in te spannen om door middel van heldere (juridische) instrumenten te voorkomen dat de capaciteit op Lelystad beschikbaar komt voor bestemmingen en/of luchtvaartmaatschappijen die niet zijn verplaatst van Schiphol naar Lelystad

en gaat over tot de orde van de dag.'

Met steun van bijna de voltallige Kamer, van VVD tot SP, wordt ze op 10 oktober 2017 aangenomen.[104] Alleen de PvdD stemt tegen, omdat de partij tegen Lelystad Airport als zodanig is. Zo mogelijk nog beter dan tevoren, weet de regering wat haar te doen staat.

63. **Cora van Nieuwenhuizen minister IenW.**
Op 26 oktober 2017 treedt het derde Kabinet-Rutte aan. Het is een coalitie van VVD, CDA, D66 en CU. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is omgevormd tot Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Minister Cora van Nieuwenhuizen Wijbenga (VVD) heeft zelf de luchtvaart op zich genomen. Het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' bevestigt het nationale belang van Schiphol en *homecarrier* KLM en de rol van Lelystad en Eindhoven als vakantievliegvelden. De voorstanders van Lelystad zullen zich hier in de komende tijd krampachtig aan vastklampen, als hun project steeds meer onder vuur komt te liggen. Over het selectiviteitsbeleid zijn de coalitiepartners het eens: 'moet beter'.[105]

64. **Start internetconsultatie VVR 1.0.**
Op 8 november start IenW de consultatie voor het concept AMVB verkeersverdelingsregeling tussen Schiphol en Lelystad Airport. In de wandeling gaat dit VVR 1.0 heten. Het concept is nog grotendeels onder Dijksma voorbereid en het mag gezegd: de inhoud stemt overeen met het Aldersakkoord en de moties van Geurts/De Rouwe en van Van Helvert. De essentie van het ontwerp is dat (a) stapsgewijs (dat moet omdat Lelystad alleen gefaseerd kan groeien) het vakantieverkeer *gedwongen* wordt uitgeplaatst, (b) de vrijkomende capaciteit op Schiphol *uitsluitend* wordt ingevuld met mainport/hubverkeer en (c) Lelystad Airport *exclusief* beschikbaar is voor vanuit Schiphol verplaatst verkeer. Voor autonome groei biedt VVR 1.0 geen ruimte. De nota van toelichting omschrijft het doel van de regel aldus:

104 TK 2017/18. Handelingen nr. 10 item 7. Stemmingen moties luchtvaart, 10-10-2017.

105 https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst.

1. 'Aangewezen vakantiebestemmingen worden uitgeplaatst van Schiphol naar Lelystad;
2. De capaciteit op Lelystad mag alleen worden benut door het verkeer dat is verplaatst vanaf Schiphol;
3. De vrijgevallen capaciteit op Schiphol mag alleen worden gebruikt door intercontinentaal- en feederverkeer.'[106]

Om conflict met de Europese discriminatieregels te vermijden is niet gekozen voor selectiecriteria in de sfeer van maatschappijen, nationaliteiten, segmenttype en/of passagierssamenstelling, maar voor het als objectief en transparant gekwalificeerde criterium 'vakantiebestemming'. In totaal 89 bestemmingen in Europa (vooral in het zuiden en zuidoosten), Klein-Azië, Midden-Oosten en Noord-Afrika hebben dit predicaat gekregen. Als maatschappijen op deze bestemmingen willen blijven vliegen, zullen ze naar Lelystad moeten verhuizen. Willen zij dat niet, dan moeten ze de bestemming opgeven, hun activiteiten wijzigen of elders hun heil zoeken. (Deze laatste optie vermeldt het stuk overigens niet, maar spreekt vanzelf.) Omdat de capaciteit van Lelystad gefaseerd naar 45.000 vliegbewegingen zal groeien, zullen de maatschappijen die in de piekuren van Schiphol vluchten uitvoeren als eerste voor deze keuzes worden geplaatst.

65. **KLM tevreden; Schiphol Group zoekt weer geitenpaadjes voor autonome groei.** De consultatietermijn sluit op 6 december 2017. Sommige inzendingen zijn met instemming van de indieners meteen gepubliceerd.[107] Onder meer Corendon, Lufthansa en de ANVR hebben die toestemming gegeven. Voor andere, waaronder die van de KLM, Transavia, de Schiphol Group, Easyjet, Ryanair en TUI is een WOB-procedure nodig geweest.[108] De belangrijkste reacties laten zich in drie categorieën indelen.

Ten eerste de voorstanders. Dat zijn de KLM en Transavia. In haar korte zienswijze - dat zegt al veel – verklaart de KLM dat dit ontwerp tot uitdrukking brengt wat met het Aldersakkoord is beoogd en dat juicht ze van harte toe. Moeder- en dochteronderneming herhalen dat Eindhovense toestanden koste wat kost voorkomen moeten worden en menen dat de voorgestelde VVR daartoe een geschikt instrument is. Mits ze op de juiste wijze en op het juiste tijdstip kan worden ingezet. Met dat laatste bedoelt de KLM dat de VVR klaar en inzetbaar moet zijn vóórdat Lelystad wordt geopend. Het ontwerp voorziet daarin en dat vindt het bedrijf prima. Waarom ze dit benadrukt, blijkt hierna bij de bespreking van het commentaar van de Schiphol Group die een andere mening is toegedaan.

106 https://www.internetconsultatie.nl/verkeersverdelingsregel. 'Nederlandse versie concept nota van toelichting Verkeersverdelingsregel.'

107 https://www.internetconsultatie.nl/verkeersverdelingsregel/reacties.

108 Gewobd: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2018/05/22/besluit-wob-verzoek-over-de-verkeersverdelingsregeling-schiphol-airport-en-lelystad-airport/Documenten+deel+1.pdf

De tweede en grootste groep wordt gevormd door de tegenstanders, met om te beginnen Corendon, TUI, Easyjet, Ryanair en de ANVR. Hun bezwaren zijn talrijk, gedetailleerd en komen sterk overeen: de voorgestelde regel is gebaseerd op volstrekt gedateerde ideeën, omstandigheden en ontwikkelingen, druist in tegen de vrije marktprincipes, bevestigt het *de facto* monopolie van de Schiphol Group, bevoordeelt schaamteloos de KLM en benadeelt even ongegeneerd de andere maatschappijen, brengt hun businessmodellen in gevaar, is niet bevorderlijk voor de duurzaamheid et cetera. Alle noemen Lelystad geen volwaardig alternatief, waarbij en TUI en Corendon nog eens hun oude argumenten herhalen over het nachtregime en de *wide bodies*.

Gezien de centrale plaats die bestemmingenlijst in het voorstel inneemt, is het begrijpelijk dat veel van de kritiek daarover gaat. Daar komt bij dat deze oplossing bij eerder besproken plannen niet aan de orde is geweest. Dat in de lijst allerlei bestemmingen voorkomen c.q. ontbreken roept bijvoorbeeld veel vragen op. Zo vindt Ryanair het uiterst dubieus dat voor dezelfde typische vakantieregio sommige bestemmingen wel en andere niet zijn opgenomen. Het bedrijf wil weten waarom er wel bestemmingen van haar op staan, bijvoorbeeld Malaga en Salzburg, en niet de naburige luchthavens Alicante en Graz waar de KLM op vliegt. Niet dat Ryanair twijfels heeft: 'These criteria have been blatently designed to ensure that KLM's operations […] are specifically excluded from the TDR [Traffic Distribution Rule].' Veel kritiek is er verder op de procedures, de slechte inspraak en op eenzijdig onderzoek en rapporten van bureaus als M3. Vooral Corendon windt zich daar danig over op. Het bedrijf vindt het een veeg teken dat 'that KLM-Air France group is a regular customer of M3'. Het breekt een lans voor onderzoeken en adviezen door onafhankelijke instanties. Voor de burgergroepen in Oost- een Noord-Nederland een alleszins vertrouwd geluid.

Zoals te voorspellen, is de kern van de bezwaren echter dat het voorgestelde in strijd is met de belangrijkste elementen van de EU-regel 1008/2008. De bezwaarmakers rekenen erop dat de EC daarom het voorstel even resoluut zal afwijzen als ze in 2000 met de Italiaanse plannen heeft gedaan. De enige oplossing die Ryanair en TUI acceptabel vinden, zijn een Schiphol en Lelystad waar de markt vrijelijk zijn gang kan gaan. Ryanair: 'Instead of introducing a TDR, the Schiphol monopoly should be broken up and LEY and AMS permitted to compete ...'. Lufthansa, die eveneens een kort commentaar heeft ingestuurd, neemt hetzelfde standpunt in.

De Schiphol Group tenslotte vormt in z'n eentje categorie drie. Ofschoon de tegenstanders de KLM en de Schiphol Group op één hoop gooien en van handjeklap betichten, legt de Schiphol Group opnieuw duidelijk andere accenten. In feite is haar zienswijze het oude liedje: met de mond instemming betuigen met het Aldersakkoord en de selectiviteitsprincipes en ondertussen proberen deze uit te hollen. Allemaal om ruimte te scheppen voor eigen invullingen en accenten en bij Lelystad voor autonome groei. Flexibiliteit is niet toevallig het sleutelwoord van deze zienswijze.

Dat het luchthavenbedrijf ruimte wil houden voor autonome groei blijkt zonneklaar uit de volgende passage, waarin ook het begrip 'prioriteit' weer opduikt. Na geconstateerd te hebben dat het niet denkbeeldig is dat de resultaten van de markt-

benadering en de exclusieve toepassing van de VVR tegen zullen vallen en tot 'onderbenutting' van Lelystad kunnen leiden, schrijft de Group:

> 'Teneinde onderbenutting van LEY of andere ongewenste effecten van de verkeersverdelingsregel te kunnen redresseren wanneer deze zouden optreden verzoekt RSG om flexibiliteit in te bouwen, bijvoorbeeld door mogelijk te maken de verkeersverdelingsregel – of delen daarvan – zo nodig geschorst of buiten werking gesteld, dan wel in dat geval toe te staan dat op LEY ook andere dan rechtstreeks "verplaatste" capaciteit te accommoderen, uiteraard onder behoud van prioriteit van vluchten die zijn verplaatst op grond van de verkeersverdelingsregel.'

Zo staat het er: *als de verleiding en de VVR niet werken, Lelystad toestaan ook andere dan rechtstreeks verplaatste capaciteit te accommoderen, uiteraard onder behoud van prioriteit van vluchten die zijn verplaatst op grond van de verkeersverdelingsregel*. Het is Schiphol ten voeten uit.

In dit verband nog iets anders. In het ontwerp van IenW staat dat de VVR ingezet moet kunnen worden vóór de opening van Lelystad. (Op dit moment is de streefdatum nog 1 april 2019). Logisch, als het echt de bedoeling is dat Lelystad alleen met uitgeplaatst verkeer gaat draaien. Want als dat de bedoeling is, zal eerst moeten blijken wat de marktaanpak heeft opgeleverd, of de VVR als subsidiair instrument nodig is en of dit zoden aan de dijk zet. Zo niet, dan geen opening, op dat moment niet of helemaal niet. Niet vreemd dat de KLM met zijn afwijzen van nieuwkomers en autonome groei dit voornemen in haar zienswijze toejuicht. De Schiphol Group daarentegen wil flexibiliteit 'ten einde rekening te kunnen houden met ontwikkelingen'. In plaats van 1 april 2019 bepleit ze daarom een eventuele latere inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit. Haar inzet is onmiskenbaar: eerste een voldongen feit bewerkstelligen - Lelystad open - en daarna in Schiphol-richting 'redresseren'. Het scenario waarvoor velen in de samenleving waarschuwen: eenmaal geopend, gaat Lelystad nooit meer dicht, ook niet als blijkt dat niet aan de doelstellingen wordt voldaan; dan gaan ze, zoals Schiphol het hier zelf formuleert, 'ook andere dan rechtstreeks "verplaatste" capaciteit accommoderen'.

**- 2018 -**

66. **Begint Van Nieuwenhuizen al te knagen aan essentie ontwerp VVR?**

Op 21 februari 2018 stuurt minister Cora van Nieuwenhuizen een Kamerbrief over de groeiende problemen rond Lelystad Airport.[109] Ze opent de brief met een uiteenzetting over herstel van het geschonden vertrouwen bij burgers en lagere overheden. Het is de vraag of ze daarin slaagt. In de paragraaf gewijd aan de selectiviteit lijkt het er na-

109 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 462. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 21-02-2018.

melijk op dat ze begint te knagen aan de kern van het ontwerp VVR. Weliswaar schrijft ze dat de overloopfunctie voorwaardelijk is en autonome groei niet de bedoeling, maar tegelijkertijd heeft ze het ineens over het doel van Lelystad als '*primair* gelegen in het belang van onze mainport Schiphol voor Nederland'. En iets verderop zegt ze dat 'luchtvaartmaatschappijen *in principe* alleen capaciteit op Lelystad Airport kunnen krijgen voor zover zij capaciteit op Schiphol opgeven'. (tweemaal curs. SATL)

Het exclusieve doel en de dito toegankelijkheid van Lelystad is in deze zinnen verdwenen. Opmerkelijk, maar toeval is uitgesloten. Daarvoor worden voor Kamerbrieven de woorden te veel op een goudschaaltje gewogen. Eerder is de minister hier al aan het retireren, omdat ze zich zorgen maakt over de resultaten van de consulatie en de informele reacties vanuit Brussel, terwijl ze nog geen alternatief heeft. Uit latere uitspraken valt op te maken dat Brussel de plannen al vroeg afserveerde.[110] Het stemt tot nadenken dat de ambtenaren van IenW en de minister de kansen van hun plan, ondanks alle rapporten sinds 2007, de informele contacten en de openlijke waarschuwingen van EU-ambtenaar Filip Cornelis (zie 60), toch zo slecht hebben ingeschat. Het zal niet de laatste keer zijn en het bevestigt wat Sharon Dijksma kort na haar afzwaaien wereldkundig maakte over het gebrek aan kennis en kunde op het vroegere departement. D66-Kamerlid Jan Paternotte zal dit later aanwijzen als misschien wel de voornaamste oorzaak van de opeenstapeling van problemen rond het Schiphol-Lelystaddossier.[111]

67. **Van Nieuwenhuizen kondigt VVR zonder dwang aan; Kamerleden sceptisch.**
Op 20 juni 2018 kondigt minister Van Nieuwenhuizen aan dat de consultaties en het informele contact met Brussel tot wijzigingen van de VVR leiden.[112] Zelf is ze begin maart ook enkel keren in Brussel wezen praten.[113] In deze VVR 2.0 verdwijnt de dwang, maar de volledige capaciteit op Lelystad blijft 'gereserveerd' voor maatschappijen die op Schiphol vakantievluchten opgeven. Het staat hen vrij er wel of niet gebruik van te maken. Voorts deelt de minister mee dat nog wordt bekeken in hoeverre secundaire slothandel op Schiphol ertoe kan bijdragen hen tot vrijwillige verhuizing naar Lelystad te bewegen. Dat is een nieuw fenomeen, waarover de meningen uiteenlopen. Al met al blijft het verbod op autonome groei gehandhaafd, maar in de nieuwe opzet wordt wel de garantie opgegeven dat de vakantievliegers op Schiphol plaats maken voor mainport/hubverkeer. Dit is een grote concessie.

Geen wonder dat Kamerleden bezorgd en sceptisch reageren. Tijdens het Algemeen Overleg van 26 juni wil Jan Paternotte (D66), die het woordvoerderschap van Jetten heeft overgenomen, daarom 'heel precies' uitgelegd hebben dat de héle capaci-

110 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 514. Verslag AO (tweede termijn) van 03-07-2018.

111 TK 2017/18. Handelingen nr. 36 item 21. Verslag vergadering, 19-12-2017.

112 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 488. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 20-06-2018.

113 Gewobd: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2018/05/22/besluit-wob-verzoek-over-de-verkeersverdelingsregeling-schiphol-airport-en-lelystad-airport/Documenten+deel+2.pdf

teit van Lelystad van 45.000 vliegbewegingen van Schiphol echt gaat verdwijnen.[114] Zo is het volgens hem immers bedoeld. Omgekeerd is hij zeer benieuwd wat er gebeurt als de capaciteit van Lelystad níet via *overflow* vol komt, of de rest dan alsnog met autonome groei wordt aangevuld. En dat is niet wat de Kamer wil. Antwoord krijgt de D66'er niet. Hij moet het doen met: 'We zitten met de Europese Commissie ook echt in een creatief proces om te kijken hoe we dit op een goede manier kunnen borgen […en] als we daaruit zijn, dan zal ik u daar natuurlijk meteen over informeren.'

CU-Kamerlid Eppo Bruins, net als Paternotte lid van een regeringspartij, heeft eveneens grote aarzelingen. Hij begrijpt niet wat de toevoegde waarde is van een VVR die slechts verleidt. Een VVR moet dwingen omdat verleiden via marktmechanismen niet lukt, is zijn logische redenering. Bruins begrijpt ook niet waarom er plotseling zo'n haast is met de secundaire slothandel, aangezien dat een fundamentele koerswijziging voor Schiphol betekent, met potentieel verregaande consequenties. Bruins: 'Wanneer vrije verkoop van slots ontstaat, wordt de coördinatie uit handen gegeven aan de vrije markt in een sector waarvan de gemiddelde Nederlander toch al het gevoel heeft dat de overheid er te weinig grip op heeft. Er is juist meer coördinatie en handhaving nodig op luchtvaart in plaats van minder.'

Anderen delen Bruins' aarzelingen. Paternotte vreest ongewenste gevolgen voor de KLM en het mainport- en hubbeleid in het algemeen. Mustafa Amhaouch, de nieuwe woordvoerder van regeringspartij CDA, is er evenmin gerust op dat bijvoorbeeld andere vakantievliegers via secundaire slothandel niet vrijgekomen vakantieslots gaan opkopen. 'Dat kan niet waar zijn. Dat is volgens mij klip-en-klaar hoe we dit insteken,' is de stellige mening van de christendemocraat. Suzanne Kröger (GL) op haar beurt vindt het eigenaardig dat de VVR en de slothandel niet in één coherent pakket zitten. 'Eigenlijk willen wij als Kamer natuurlijk dat pakket in z'n totaliteit zien en kunnen beoordelen,' zegt ze. Tevens wil ze dat de Kamer het definitieve ontwerp kan beoordelen, voordat het ter notificatie naar de Brussel gaat. Beter vooraf invloed proberen uit te oefenen dan achteraf een door de EC geaccordeerd plan te moeten bijsturen, zal ze denken. De enige die geen wolkje aan de hemel ziet, is Van Nieuwenhuizens partijgenoot Remco Dijkstra. Deze ziet wel wat in een experiment met financiële prikkels die slothandel kan geven en heeft 'veel vertrouwen in de marktbenadering, want daar ligt een prachtig vliegveld'.[115]

Voor zover ze op de aangesneden kwesties ingaat, bevat het antwoord van de minister weinig geruststellingen en ze bevestigt tamelijk onthullend wat Eppo Bruins en Suzanne Kröger hebben opgemerkt over voorbarigheid en consistentie. Haar woorden roepen het beeld op van een minister die argumenten bij elkaar probeert te harken om Lelystad overeind te houden en er bij de EU een VVR doorheen te krijgen. Van Nieuwenhuizen:

114 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 508. Verslag AO van 26-06-2018.

115 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 514. Verslag AO (tweede termijn) van 03-07-2018.

> 'Over de secundaire slothandel gaat ook het SEO-onderzoek dat ik u heb gestuurd. Dat geeft ook wel aan dat het niet eenvoudig is, want dat levert geen eenduidig beeld op. Sommigen van u pakken daar de positieve kanten uit en anderen de negatieve kanten. Het is niet appeltje-eitje om te zeggen: het is wenselijk of niet wenselijk voor Schiphol. Het kan een bijdrage leveren aan het selectiviteitsbeleid. Het zou ook de effectiviteit van die verkeersverdelingsregel kunnen versterken, maar dat moeten we dus nog wel even verder uitwerken.'

Behoefte aan een debat voorafgaande aan de notificatie heeft de minister allerminst. In de tweede termijn, een week later, verklaart ze dat het geen zin heeft omdat het 'niet een stuk is dat in de Kamer onderhandelbaar is'.[116]

Uit deze Kamerdebatten nog één bijdrage voor het voetlicht gehaald. Sprekend over de door Eppo Bruins al bekritiseerde stapeling van verleidingsmiddelen zonder echte borging van de doelen, zegt SP-Kamerlid Cem Laçin het volgende:

> 'En uiteindelijk hebben we in mijn beleving geen stok achter de deur. En toch gaan we door. Toch gaan we Lelystad optuigen. Daar zijn we al mee bezig en er wordt daar gebouwd. Dat doen we terwijl we eigenlijk nog steeds niet weten of het allemaal gaat lukken. Is dat niet de wereld op z'n kop? Moeten we niet gewoon eerst weten of het allemaal lukt voordat we die hele airport bouwen, wat we nu al doen?'[117]

Ziehier in een paar zinnen de rode draad van deze hele tijdlijn: terwijl men weet dat borging van de doelen problematisch is, dat inzicht niet gedeeld is met de Kamer, is men toch aan het bouwen geslagen. Laçin, niet wars van stevige termen, weet wel wat hij ervan vindt: 'krankzinnig'.

68. **Notificatie verzonden. *Up in the Sky* ziet geitenpaadje voor autonome groei.** Op 12 juli 2018 stuurt minister Van Nieuwenhuizen de Kamer het ontwerpbesluit, dat dezelfde dag ter notificatie naar de Europese Commissie gaat.[118] Na wat in het voorgaande is gezegd, wordt hier volstaan met drie kanttekeningen.

Ten eerste erkent het notificatiedocument dat 'in de afgelopen vijf jaar [is] gebleken dat het stimuleringsbeleid van de Schiphol Group onvoldoende effectief is geweest'. En wel omdat (a) de capaciteit op Eindhoven niet is gebruikt waarvoor ze bedoeld was; (b) omdat de marktpartijen niet erg genegen zijn om hun waardevolle historische slots op Schiphol op te geven; (c) er niet zuinig is omgesprongen met de capaciteit op Schiphol om deze exclusief in te zetten voor transferverkeer. Een objectieve buitenstaander zal denken: waarom dan niet eerst de gemaakte fouten gecorrigeerd en op Eindho-

116 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 514. Verslag AO (tweede termijn) van 03-07-2018.

117 Ibidem.

118 TK 2017/18. Kamerstuk 31936 nr. 509. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 12-07-2018.

ven en Schiphol de wildgroei weggekapt? Deze voor de hand liggende vraag wordt niet gesteld.

Ten tweede is in de regeling en begeleidende stukken het woord 'vakantie' verdwenen. Daarvoor in de plaats is gekomen het ruimere en minder discriminatoire begrip 'point-to-point', dat hier wordt gedefinieerd als vliegverkeer met minder dan 10% transfer. De pendant is 'transferverkeer' met minder dan 10 % point-to-point. De regel bepaalt nu dat de capaciteit op Lelystad exclusief is gereserveerd is voor point-to-point verkeer dat van Schiphol afkomstig is en dat de vrijgekomen capaciteit aldaar uitsluitend mag worden benut voor transfer.

Ten derde vermeldt het notificatie-document, dat de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken heeft opgesteld, inderdaad dat het zin kan hebben om onderzoek te doen naar secundaire slothandel en met de Europese Commissie te bekijken of een 'beperkt experiment' zinvol is. [119] Van groot enthousiasme over de slothandel is evenwel geen sprake. Als alternatief voor een VVR is deze handel niet aan de orde.

Toch is het goed om even naar voren te halen wat *Up in Sky* daags na het verschijnen van de notificatiestukken schrijft over hoe slothandel nieuwe toetreders een sluiproute kan bieden om via een tijdelijk gebruikt slot op Schiphol alsnog naar het goedkopere Lelystad te verhuizen. Van Nieuwenhuizen beseft dat, weet het *webzine*, dat uit haar mond optekent dat Lelystad aldus 'indirect […] niet op slot gaat'.[120] Dat mag allemaal waar zijn, in de geest van het Aldersakkoord en van wat de Kamer voorstaat, is het allerminst. Het zweemt bovendien naar scenario's waarvan Mustafa Amhaouch zich twee weken geleden 'klip-en-klaar' heeft gedistantieerd. Bovendien lijkt het op de creativiteit in luchtvaartwereld om mazen in wet- en regelgeving te zoeken, waarvoor SEO in 2013 waarschuwde. (Zie 32) Maar nu wel door een Nederlandse minister die verantwoordelijk is voor wet- en regelgeving.

69. **Analyse: voorlopig Transavia de enige gebruiker van Lelystad.**
Op 22 november 2018 publiceert de weblog 'feit of fake' een serieuze bijdrage over de markt voor Lelystad Airport.[121] Alle belangrijke kandidaten passeren de revue: Transavia, Corendon, TUI, Ryanair en Easyjet. Na een grondige analyse van baanlengte, openingstijden, samenstelling van vloten, mogelijk vluchtschema's (o.a. W-vluchten), businessmodellen, kerosinekosten, noodzakelijke vliegprofielen, consequenties van *split operation* en uitspraken van ceo's, komt de auteur tot de conclusie dat zeker tot 2023 alleen Transavia naar Lelystad kan en wil. Maar hij rekent tevens voor dat het slechts om een bescheiden aantal vluchten zal gaan. Omdat Transavia zich gaandeweg steeds

119 TK 2017/18. Bijlage blg-850762 bij Kamerstuk 31936 nr. 509 (Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 12-07-2018). 'Aanmelding verkeersverdelingsregel voor de Nederlandse luchthavens Lelystad Airport en Schiphol', 12-07-2018.

120 https://www.upinthesky.nl/2018/07/13/lot-schiphol-en-lelystad-nu-in-handen-van-brussel/

121 https://feitoffake.wordpress.com/2018/11/22/transavia-voorlopig-met-zon-20-vluchten-per-dag-enige-gebruiker-van-lelystad-airport/

meer op transfer toelegt, zal de KLM-dochter bovendien een belangrijk deel van haar capaciteit op Schiphol willen houden, vermoedt de schrijver. Over prijsvechter Wizz Air, een dochteronderneming van Ryanair, schrijft hij dat die graag naar Lelystad wil, maar buiten de boot valt, omdat ze geen slots op Schiphol heeft en bijgevolg buiten de plannen voor Lelystad valt.

70. **Notificatie ingetrokken; blokkade nieuwe gegadigden het struikelblok.**
Begin december blijkt dat minister Van Nieuwenhuizen in de vroege zomer in de Tweede Kamer een te rooskleurig beeld heeft geschetst van de contacten en samenwerking met de EU-instanties. Opnieuw zijn door haar ambtenaren verkeerde inschattingen gemaakt van wat de EC wil. Zo dacht een IenW-ambtenaar zijn Europese collega Filip Cornelis in maart te hebben overtuigd, omdat deze na een eerdere presentatie van de Nederlandse plannen zou hebben geconcludeerd dat de nieuwe VVR 2.0 'eigenlijk geen verdelingsregel is maar een "reserveringssysteem" voor capaciteit', maar dat was een misvatting.[122] Intensief contact met Eurocommissarissen, midden november, op het niveau van minister Van Nieuwenhuizen zelf had geen effect gesorteerd. Bemoeienis op hetzelfde niveau van minister-president Mark Rutte evenmin.[123] Op 3 december stelt Van Nieuwenhuizen de Kamer er in een summier briefje van op de hoogte dat de notificatie is ingetrokken.[124] Over het waarom wil ze niet meer kwijt dan dat de Commissie zich onder meer heeft laten leiden door een marktconsultatie. Ze schrijft dat ze in overleg met Brussel is, om te zien wat nog wel kan.

71. **Van Nieuwenhuizen wil zoeken naar ruimte voor autonome groei.**
Na aandrang van de vaste Kamercommissie, die met de korte mededeling van 4 december geen genoegen neemt, geeft de bewindsvrouw tien dagen later prijs dat het knelpunt zit bij de non-discriminatie en de proportionaliteit.[125] Dat betekent, aldus de minister, dat de VVR de toegang voor nieuwe gegadigden niet volledig mag afsluiten. Bij het zoeken naar een oplossing zal het volgens haar nu moeten gaan om een 'balans' tussen enerzijds de markttoegang van nieuwe gegadigden en anderzijds het oorspronkelijke doel van de VVR. Een uitkomst die Schiphol vanaf 2007 voorzag en nastreefde. (Zie 6)

122 Gewobde E-mail medewerker IenW aan collega's, 26-03-2018. (Namen weggelakt.) https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2018/05/22/besluit-wob-verzoek-over-de-verkeersverdelingsregeling-schiphol-airport-en-lelystad-airport/Documenten+deel+2.pdf

123 De besprekingen staan vermeld in inventarisaties die t.b.v. van een WOB-verzoek zijn gemaakt; de desbetreffende stukken zijn niet vrijgegeven. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2019/06/18/besluit-wob-verzoek-om-openbaarmaken-van-informatie-over-de-verkeersverdelingsregel-tussen-schiphol-en-lelystad/Inventarislijst+voor+publicatie.pdf

124 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 533. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 04-12-2018.

125 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 534. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 14-12-2018.

72. **CDA-leider Buma: geen autonome groei.**
Op zondagmiddag 16 december 2018 spreekt CDA-leider Sybrand Buma zich in de talkshow 'Politiek in de Pol' in het Twentse Diepenheim ferm uit over de aanvullende reactie van Van Nieuwenhuizen.[126] De uitzending staat in het teken van de komende verkiezingen voor de Provinciale Staten. Buma laat er geen misverstand over bestaan: wat zijn partij aangaat, is er geen plaats voor nieuwe gegadigden en autonome groei. Dat is zo afgesproken en moet zo blijven. 'Een andere invulling is uitgesloten [en] de spelregels gaan we niet veranderen,' aldus de CDA-voorman.

Buma's uitlatingen trekken veel aandacht. 'Bonje in de coalitie om Lelystad Airport,' kopt *Trouw* de dag erna.[127] De krant stelt vast dat nu CU, D66 én CDA lijnrecht tegenover de VVD staan, aangezien in deze cruciale kwestie VVD-woordvoeder Remco Dijkstra al heeft laten weten dat voor zijn partij 'een beetje autonome groei bespreekbaar' is.

73. **VVD geïsoleerd in debat over VVR en autonome groei.**
Op 18 december 2018 vergadert de vaste Kamercommissie in de plenaire vergaderzaal, gadegeslagen door een publieke tribune vol met burgers en bestuurders uit Oost- en Noord-Nederland.[128] Op de agenda staat de luchtruimherziening, maar de aandacht wordt hoofdzakelijk opgeëist door de commotie die is ontstaan na de laatste brief van de minister en de uitspraken van Buma. De centrale vraag is hoe de exclusieve doelstelling voor Lelystad en de beperkingen die Europa oplegt te rijmen zijn en of de 'balans' die Van Nieuwenhuizen zegt na te streven een uitkomst kan bieden.

Op de keper beschouwd, is het een discussie die in 2014 had kunnen en moeten plaatsvinden, áls de regering en andere verantwoordelijken bij de behandeling van het luchthavenbesluit openheid van zaken hadden gegeven over de geringe animo bij de vliegmaatschappijen, de grotendeels op nieuwkomers gebaseerde businesscase van Lelystad en de aannemelijkheid dat Brussel een VVR zoals Nederland die wenst zou afwijzen. Dit is de crux van deze hele tijdlijn. Onbedoeld bevestigen GL-Kamerlid Suzanne Kröger en haar D66-collega Jan Paternotte deze constatering. Sprekend over de impasse die over de VVR is ontstaan en de herziening van het luchthavenbesluit voor Lelystad, die de regering in consultatie wil brengen, zegt Kröger namelijk het volgende.

> 'Maar als er geen juridische borging is middels een verkeersverdelingsregeling, dan kan er toch geen luchthavenbesluit komen?'

Paternotte is het met haar eens. Hangende de uitkomst van de VVR-onderhandelingen wil hij het gewijzigde luchthavenbesluit daarom 'parkeren'. Hij geeft aan er de volgende dag tijdens een commissieoverleg op terug te zullen komen.

126 https://soundcloud.com/user-354508306/politiek-in-de-pol-aflevering-19
127 *Trouw*, 17-12-2018.
128 TK 2018/19. Handelingen nr. 37 item 31. Verslag plenaire vergadering, 18-12-2018.

Voor het overige is het vooral van belang om te zien hoezeer de VVD alleen is komen te staan en van alle kanten onder vuur wordt genomen. Remco Dijkstra verkondigt er 'niet dogmatisch' in te staan. 'In het verleden hebben wij als politici allemaal eisen gesteld, maar als die niet realistisch blijken, moet je wel kijken hoe je dat probleem gaat oplossen. Ik zit in de Kamer om problemen op te lossen.' Hij wil daarom niet 'krampachtig' vasthouden een geen autonome groei. Elders rept hij van de 'de kleren van de keizer', als hij over het selectiviteitsbeleid spreekt en vrije marktwerking aanprijst. Zijn coalitiegenoten Eppo Bruins, Jan Paternotte en Mustafa Amhaouch delen zijn opvattingen zeker niet. Desgevraagd beaamt Amhaouch wat zijn fractieleider twee dagen tevoren in Diepenveen heeft verkondigd. Het drietal krijgt steun van alle aanwezige oppositieleden, inclusief Chris Stoffer van de SGP en Gijs van Dijk van de PvdA. Net als SP-afgevaardigde Cem Laçin denkt Van Dijk dat de VVD zichzelf met een geloofwaardigheidsprobleem heeft opgezadeld.

Geconfronteerd met het bijna Kamerbrede verzet, niet in het minst van de andere regeringspartijen, lijkt het erop dat minister Van Nieuwenhuizen eieren voor haar geld gaat kiezen. Zo taxeert bijvoorbeeld ook de goed ingevoerde *NRC*-journalist Mark Duursma het. Na een dag eerder nog te hebben geschreven dat de coalitie verdeeld is, constateert hij nu dat het kabinet toch afziet van de komst van nieuwe maatschappijen.[129] Dat zal weldra een misvatting blijken.

74. **Verzoek aan Van Nieuwenhuizen geen onomkeerbare dingen te doen.**
De Kamercommissie is minder zeker dat de minister op het afgesproken pad blijft. Een dag na het plenaire debat stuurt zij de minister een duidelijk signaal dat ze de logische volgorde in acht dient te nemen.[130] Haar wordt verzocht 'geen onomkeerbare stappen' ten aanzien van het ontwerpbesluit tot wijziging van het luchthavenbesluit voor Lelystad te zetten, zolang er geen helderheid is over de kwestie verkeersverdeling. Voor het ontwerpbesluit moet in elk geval ook nog een maatschappelijke consulatie plaatsvinden. Als er geen duidelijkheid over de VVR is, neemt de Kamer het ontwerpbesluit niet in behandeling, aldus de brief. De vaste commissie van de Eerste Kamer schaart zich op 5 februari 2019 achter het verzoek.

75. **Derde motie tegen autonome groei met steun CDA, CU en D66 aangenomen.**
Aan het slot van het plenaire overleg van 18 december zijn diverse moties ingediend waarin een afwijzing van autonome groei is opgenomen. De beknoptste is die van SP-Kamerlid Cem Laçin, die Suzanne Kröger, Chris Stoffer en Gijs van Dijk bereid heeft gevonden haar mede te onderteken. En passant neemt de motie ook de gewraakte vrachtvluchten op Lelystad mee. De motie luidt:

129 https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/17/coalitie-verdeeld-over-nieuw-plan-lelystad-airport-a3060898; https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/18/lelystad-airport-kabinet-toch-geen-uitbreiding-aantal-maatschappijen-a3102351

130 TK 2018/19. Kamerstuk 31396-535/2018D60744. Brief Vaste Kamercommissie IenW aan C. van Nieuwenhuizen, 19-12-2018.

'De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
spreekt uit geen autonome groei en geen vracht op Lelystad Airport toe te staan,
en gaat over tot de orde van de dag.'

Het zuinige commentaar dat minister Van Nieuwenhuizen op de tekst geeft, spreekt boekdelen. Niet gespeend van dedain zegt ze alleen dat het 'er weer eentje is die iets uitspreekt waar geen oproep of iets anders voor het kabinet in zit'.[131] Zelfs het gebruikelijke stemadvies laat ze achterwege. Haar reactie heeft daarom veel weg van: wat de Kamer ervan vindt, ik heb er lak aan. Fraai is anders.

De boodschap aan het kabinet is niettemin duidelijk en zo ziet de meerderheid van de Kamer het. Op 20 december wordt de motie-Laçin aangenomen, met steun van de regeringspartijen CDA, CU en D66.[132] Alleen VVD, FvD, PVV en Denk stemmen tegen.

76. **Van Nieuwenhuizen kleedt het Aldersakkoord uit: Lelystad doel in plaats van middel.**

Op 17 januari 2019 presenteert minister Cora van Nieuwenhuizen haar inmiddels derde versie van een VVR, die dezelfde dag in consultatie gaat.[133] De voorgestelde wijzigingen komen in hoofdzaak op het volgende neer:

- Lelystad Airport krijgt slotcoördinatie, omdat er - in elk geval tot de herziening van het luchtruim – sprake zal zijn van schaarste aan capaciteit. Mits hij voldoet aan de reguliere standaardeisen, mag de coördinator bij toewijzing van slots een prioriteitscriterium hanteren.
- In de eerste fase tot 25.000 vliegbewegingen zal de capaciteit op Lelystad 'prioritair beschikbaar' zijn voor van Schiphol afkomstig niet-transferverkeer. In haar brief aan de Kamer beweert de minister dat deze aanpak in deze eerste fase zorgt voor 'borging van de doelen van het kabinet'.
- Of gedurende de hele eerste fase de prioriteitsregel wordt toegepast, is evenwel de vraag. Na het bereiken van 10.000 jaarlijkse vliegbewegingen (naar verwachting in 2023) krijgt de Europese Commissie namelijk de gelegenheid om de werking van de VVR te beoordelen, met name op de vraag 'of er voldoende ruimte is voor nieuwe toetreders binnen het systeem Schiphol/Lelystad'. Over wat de consequenties zijn van een ja of nee van de Commissie schrijft de minister niets.
- Voor de fase van 25.000 – 45.000 vliegbewegingen is er geen restrictie meer. In principe is die capaciteit volledig te gebruiken voor autonome groei.

131 TK 2018/19. Handelingen nr. 37 item 31. Verslag plenaire vergadering 18-12-2018.

132 TK 2018/19. Handelingen nr. 39 item 12. Stemmingen moties herziening Nederlandse luchtruim, 20-12-2018.

133 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 574. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 17-01-2019. Voor de consultatie zie: https://www.internetconsultatie.nl/herzien_concept_amvb_verkeerverdelingsregel_schiphol_lelystad.

Drie kanttekeningen bij deze VVR 3.0.

Ten eerste de aard van de wijzigingen. Qua uitgangspunt behelzen deze in essentie een draai van 180 graden ten opzichte van de eerste door Van Nieuwenhuizen gepresenteerde versies. Overeenkomstig de in 2008 gemaakte en nadien keer op keer - ook door deze bewindsvrouw zelf - herbevestigde afspraken, was het uitgangspunt (en de uitwerking van VVR 1.0 en 2.0) dat er op Lelystad geen nieuwkomers en geen autonome groei zullen komen. Versie 3.0 daarentegen draait, hoe je het wendt of keert, primair om de garantie dat Lelystad ook toegankelijk is voor nieuwe gegadigden en dus voor autonome groei. De dreiging van een Brusselse interventie zal reden zijn om daar tot 2023 goed op te focussen en daar kan een extra prikkel vanuit gaan. Het ontbreken van dwang (losgelaten in versie 2.0) en het diffuse, niet gekwantificeerde begrip 'prioriteit' leggen er bovendien geen beperkingen aan op.

In de tranches tot 10.000 vliegbewegingen (eerst 4.000, daarna 7.000) zal het vermoedelijk niet veel moeite kosten ze prioritair toe te wijzen. Transavia, die met aantrekkelijke (marktconform?) condities wordt binnengeloodst, kan deze waarschijnlijk goeddeels of geheel vullen. De concurrentie zal dat wel met argusogen gadeslaan en waar nodig aanvechten. En het is uitgesloten dat de Europese Commissie na haar tussentijdse evaluatie alsnog inperking van de vrije toegang tot Lelystad zal toestaan. Aannemelijker is dat zij op verruiming zal aandringen. Wat er na 10.000 gebeurt, is derhalve heel onzeker. Bovendien is het aantal van 10.000 gekoppeld aan de luchtruimindeling (prognose 2023). De restricties om naar 45.000 door te groeien, moeten daardoor verdwijnen. Met als mogelijk gevolg dat dan al in een snel tempo de capaciteit wordt opgevoerd, waardoor de schaarste verdwijnt en de basis voor slotregulering wegvalt en op ruime schaal autonoom gegroeid kan worden.

Boven de 25.000 vliegbewegingen is alles helemaal vrij. Tegenover de pers verklaart Van Nieuwenhuizen dat ze haar best zal doen de invulling van deze 20.000 zoveel mogelijk in de richting te sturen van wat Nederland wil, maar dit is een gratuite slag in de lucht.[134] De toezegging dat ze in Brussel gaat lobbyen voor een betere EU-regeling, is van hetzelfde laken een pak.[135] Er is geen enkele garantie dat in de toekomst alsnog op de nu prijsgegeven nationale doelen gestuurd kan gaan worden.

De tweede opmerking betreft de geclaimde borging van 'de doelen van het kabinetsbeleid'. Dit beleid is – zie het regeerakkoord van 2017 – niet alleen het openen van Lelystad, maar ook het verbeteren van de selectiviteit. Buitendien zal het document dat de notificatie bij de EU begeleidt met nadruk stellen dat dit regeerakkoord 'onlosmakelijk' verbonden is met het Aldersakkoord (2008), de Luchtvaartnota (2009) en de Actie-

134 https://www.parool.nl/nieuws/opening-lelystad-airport-raakt-uit-zicht~bd9dc4c6/

135 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 574. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 17-01-2019. In het debat van 18 december 2018 heeft minister Van Nieuwenhuizen er al luchtigjes iets over gezegd: 'Vervolgens kom ik terug bij de Europese Commissie en zeg ik: 'goh, een verkeersverdelingsregel is wel uw eigen instrument; dan moet ik toch ergens een grond hebben waarop ik kan verdelen? Dat gesprek voeren we nu.'

agenda Schiphol (2016).[136] En voor alle drie deze documenten geldt dat de bestaansreden van Lelystad uitsluitend gelegen is in het overnemen van niet-mainport verkeer van Schiphol. Die exclusieve functie wordt ook overal de belangrijkste pijler van het hele selectiviteitsbeleid genoemd. In het notificatiedocument staat het eveneens: 'Dat [de overloopfunctie] is immers de reden dat Lelystad Airport wordt omgebouwd tot luchthaven voor handelsverkeer.' Ettelijke andere refertes aan genoemde documenten, zoals het nieuwe IAK (Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving) onderstrepen hetzelfde. In dit IAK staat keurig dat het kabinet 'conform het Aldersakkoord Lelystad [wil] ontwikkelen als overloopluchthaven' en dat de VVR moet 'waarborgen dat LA daadwerkelijk wordt benut als overloopluchthaven van Schiphol'.[137] Maar deze VVR 3.0 borgt de oorspronkelijk doelen allerminst. Dat hierdoor voor de minister een geloofwaardigheidsprobleem ontstaat, interesseert haar klaarblijkelijk niet. Lelystad is ook voor haar geen middel meer, maar doel geworden. De grote vraag is hoe partijen als CDA, CU en D66, die de drie moties tegen autonome groei hebben ingediend c.q. gesteund, hierover denken.

De derde opmerking gaat over de vraag wie garen spint bij de oplossing. Heel simpel: de Schiphol Group. Onder de gegeven omstandigheden is dit voor haar een prima uitkomst. In 2007 al voorzag het luchthavenbedrijf dat een en/en uitkomst te verwachten viel, vanwege de marktverhoudingen en de Europese regelgeving. Het bedrijf vond dat beslist geen probleem en heeft er in de navolgende tien jaar zijn beleid op gericht. Het is geen toeval dat Schiphol en Lelystad tijdens de hoorzitting van september 2017 en drie maanden later bij de internetconsultatie met dezelfde oplossing kwam aanzetten: 'voorrang' en 'prioriteit' voor verplaatst verkeer. (Zie 60, 63)

De commentaren in de media liegen er niet om. Onder de kop 'Minister buigt voor Brussel,' concludeert *De Stentor* bijvoorbeeld dat Van Nieuwenhuizen afspraken met de Kamer schendt.[138] De krant noemt de mogelijkheid dat Brussel in 2023 zijn 'poot stijf houdt' en tot verdere vrije openstelling dwingt, plus de reële kans dat boven de 25.000 alles aan vrije markt wordt overgelaten, een 'horrorbeeld voor de Tweede Kamer'.

De woordvoerders van de regeringspartijen CDA, CU en D66 drukken hun bedenkingen in meer parlementaire termen uit: 'Voor ons verandert er niets' (Jan Paternotte), 'Wij zijn nu nog niet overtuigd' (Mustafa Amhaouch), 'Ik zie het muizengaatje nog niet' (Eppo Bruins).[139]

---

136 TK 2018/19. Bijlage blg-877412 bij Kamerstuk 31936 nr. 584 (Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 25-03-2019). 'Aanmelding verkeersverdelingsregeling voor de Nederlandse luchthavens Lelystad Airport en Schiphol', 20-03-2019.

137 'Beantwoording van de zeven vragen uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).' https://www.internetconsultatie.nl/herzien_concept_amvb_verkeerverdelingsregel_schiphol_lelystad.

138 https://www.destentor.nl/lelystad/minister-buigt-voor-brussel-toch-nieuwe-vluchten-op-lelystad-airport~abd5ccb3/

139 https://www.parool.nl/nieuws/nieuw-plan-lelystad-overtuigt-d66-en-cu-niet~b23c63a2/

Tot slot op deze plaats nog dit: in de Kamerbrief van 17 januari kondigt de minister aan dat in de komende maanden een onafhankelijke analyse wordt uitgevoerd naar het effect van de VVR op uitplaatsing en autonome groei. Voor het onderzoek zal bureau M3 worden aangetrokken. Dit bureau heeft vaker voor Schiphol gewerkt. Ten tijde van de consultatie voor VVR 1.0 hebben Corendon en TUI daarover, en over de kwaliteit van het geleverde werk, stevige kritiek geuit. Het rapport van M3 zal in concept al in mei 2019 klaar zijn.[140] Maar het wordt pas in december 2019 openbaar - een maand nadat een concept met andere accenten in de pers is uitgelekt. (Zie 86, 87) Het onderzoek als zodanig is wéér iets dat het miniserie vijf jaar eerder had moeten laten uitvoeren.

**- 2019 -**

77. **Hans Alders houdt in 'testament' onverkort vast aan het Aldersakkoord.**
Op 30 augustus schrijft Hans Alders zijn laatste brief namens de ORS aan minister Van Nieuwenhuizen.[141] Eén van de kwesties die hij aansnijdt, is de VVR. Als deze iets anders regelt dan Lelystad exclusief toegankelijk te maken voor verkeer dat van Schiphol afkomstig is, dan is zij in strijd met het akkoord van 2008 en dus ongewenst, luidt zijn mededeling. Alders:

> 'Naast de 45.000 *leisure* vluchten die Lelystad gefaseerd zou overnemen, stond ook vast dat Lelystad geen autonome ontwikkeling met van buiten Schiphol aan te trekken verkeer zou mogen doormaken. Alles moest erop gericht zijn om Schiphol te ontlasten ten behoeve van het intercontinentale netwerk en daaraan verbonden feederverkeer. Dit inzicht geldt vandaag de dag nog onverkort ...'

Namens de bijna voltallige ORS dringt Alders aan op een VVR die alleen dit garandeert.

78. **De meeste zienswijzen tegen VVR 3.0.**
De consulatie over het voorstel VVR 3.0 sluit op 7 februari 2019. WOB-verzoeken van met name onderzoeksjournalist Jan Salden van EenVandaag om daarover en over de hele gang rond de VVR-voorstellen boven tafel te krijgen zijn afgeketst op de muur 'Niet voor publicatie'. De vorsers moeten het derhalve doen met een hoofdlijnenver-

140 Dit valt af te leiden uit een inventarisatie voor een WOB-verzoek; het concept zelf is niet vrijgegeven. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2020/09/04/besluit-op-wob-verzoek-over-verkeersverdelingsregel-schiphol-lelystad/Inventarisatielijst+Wob-verzoek+verkeersverdelingsregel+Schiphol-Lelystad+deel+2.PDF

141 TK 2018/19. Kamerstuk 29665 nr. 353 (Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 30-01-2019). Bijlage brief H. Alders aan C. van Nieuwenhuizen, 30-01-2019.

slag dat IenW heeft opgesteld.[142] Hieruit blijkt dat de grote meerderheid (94%) van inzenders de voorgestelde regeling geheel of gedeeltelijk afwijst.

Omdat de meeste vliegmaatschappijen alleen anoniem zijn aangeduid, valt niet met zekerheid te zeggen welk bedrijf aan het woord is. Wel dat door de bank genomen uit deze hoek nog steeds dezelfde geluiden en argumenten klinken als in 2014 en eind 2017 zijn aangedragen. Afgaande op de IenW-samenvatting is niet duidelijk welke positie de KLM precies heeft ingenomen. De opmerking dat de KLM 'onder meer' heeft ingebracht 'dat Lelystad een alternatief biedt voor luchtverkeer dat niet de hub-infrastructuur hoeft te gebruiken' zegt niet veel. Van de luchthavens die hebben gereageerd is alleen Lelystad Airport positief. Gatwick Airport en Belfast Airport hebben daarentegen bezwaren, vooral tegen het discriminatoire en concurrentievervalsende karakter van de regeling.

Het hoofdbezwaar van de andere critici, waaronder de samenwerkende burgergroepen uit het oosten en noorden van het land, is dat deze VVR breekt met de uitgangspunten van het beleid en met alle afspraken en beloften dienaangaande: selectiviteit, alleen uitplaatsing en geen autonome groei. Ook de Noord-Veluwse gemeenten Elburg, Hattem, Heerde en Oldebroek hebben daarom 'ernstige bedenkingen'. Ze stellen vast dat de prioriteitsregeling autonome groei bepaald niet uitsluit. Velen constateren verder dat blijkens deze VVR 3.0 Lelystad Airport geen middel meer is, maar is verworden tot doel. Ze vinden het merkwaardig dat de motie-Laçin wordt genegeerd, terwijl die nota bene door drie van de vier regeringspartijen is gesteund.

79. **VVR 3.0 zonder grote wijzigingen genotificeerd.**
De zienswijzen vanuit de Nederlandse samenleving en daarbuiten hebben weinig effect gehad op het beleid van de minister, noch op de inhoud van haar laatste versie. In de Kamerbrief van 25 maart 2019, waarin ze de notificatie meldt en de definitieve versie meestuurt, zegt ze dat er alleen nog is gesproken met betrokken marktpartijen en de EC en dat dit tot drie - hier ondergeschikte - aanpassingen heeft geleid.[143] Verder dat de toezegde onafhankelijke analyse door M3 van de impact van verleiding en een VVR nog op zich laat wachten.

80. **Minister: geen garanties en in principe geen blokkades voor nieuwkomers.**
VVR 3.0 impliceert nogal wat stappen in het duister, uitgerekend op het meest omstreden punt van de autonome groei. Begrijpelijk dat de vaste Kamercommissie met veel vragen zit, die op 25 maart 2019 worden ingediend.[144] De meeste van de 66 vragen draaien om deze kwestie. Of autonome groei valt uit te sluiten? Wat de prioritering precies behelst en wat de criteria zijn? Welke garanties er binnen en buiten de VVR

142 https://www.internetconsultatie.nl/herzien_concept_amvb_verkeerverdelingsregel_schiphol_lelystad/document/5363.

143 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 584. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 25-03-2019.

144 TK 2018/19. Niet-dossierstuk 2019D14714. Lijst van vragen van vaste commissie IenW, 25-03-2019.

zijn dat Lelystad niet een tweede Eindhoven wordt? Wanneer en in welke mate autonome groei zich zal kunnen voordoen? Of nieuwe gegadigden te weigeren zijn als er capaciteit over is omdat te weinig slots op Schiphol worden ingeleverd? Wat met de EC concreet is afgesproken over aard en consequenties van de tussentijdse evaluatie? Of na deze evaluatie alleen nog autonome groei mogelijk is? Of temporisering van het groeitempo na 10.000 vliegbewegingen mogelijk is? Of de Wizz Airs en Ryanairs te weren zijn? Of er voor de kapers op de kust sluiproutes zijn? Of deze VVR transferverkeer op Lelystad uitsluit? Hoe deze VVR met de motie-Laçin te rijmen valt? Wat de KLM ervan vindt? Enzovoort.

Op de beantwoording moeten de commissieleden tot 17 mei wachten.[145] Voor degenen onder hen die de hoop koesterden dat deze tijd nodig was om grondig werk te leveren, zullen teleurgesteld zijn. Stuk voor stuk blinken de antwoorden uit door herhaling, ontwijking en nietszeggendheid. Wacht nou maar op het rapport van het kundige bureau M3. Het voorstel beoogt 'zo goed mogelijk' de doelen van het kabinet te borgen. Brussel legt nu eenmaal restricties op. Aan de hand van verordening 1008/2008 bepaalt de EC zelf wat ze in 2023 vindt en doet. We zitten voorlopig toch met schaarse capaciteit, dus kan de slotcoördinator doen wat van hem verwacht wordt. Ik doe mijn best voor een betere Europese regelgeving. Et cetera.

Toch maken de antwoorden wel één ding duidelijk en dat is dat er geen garanties zijn en als puntje bij paaltje komt nieuwkomers geen strobreed in de weg kan worden gelegd. 'Er kan […] niet gehandhaafd worden op maximale aantallen autonome groei,' aldus de minister, die uitlegt dat gelijk elke andere luchthaven Lelystad in beginsel open staat voor iedereen, zelfs voor maatschappijen die op Lelystad transfervluchten willen gaan uitvoeren. Minister van Nieuwenhuizen:

> 'Het openbare karakter van de luchthaven kan slechts worden ingeperkt – naast de beperkingen die voortvloeien uit capaciteit en internationale regelgeving – bij algemene maatregel van bestuur indien dit noodzakelijk is met het oog op de geluidbelasting, (externe) veiligheid en lokale luchtkwaliteit. Met de in het luchthavenbesluit neergelegde grenswaarden ten aanzien van milieu en veiligheid is dit gebeurd. Zolang het gebruik binnen deze grenswaarden en regels past, is dit gebruik toegestaan.'

Ingewijden bij Schiphol en het ministerie weten dit al jaren. Schreef bijvoorbeeld Schiphol-topman Ad Rutten op 4 februari 2014 al niet aan de Directie Luchtvaar van het ministerie dat krachtens Europese regels in principe niemand van Lelystad geweerd kan worden en in theorie één nieuweling alle slots kon opeisen en dat de nieuwelingen staan te trappelen? (Zie 40)

145 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 630. Antwoorden op Kamervragen van C. van Nieuwenhuizen, 17-05-2019.

Tot slot nog een ander opmerkelijk element uit de ministeriële reactie. Op het verzoek een tijdlijn te geven vanaf het moment dat de EC met een goedkeuring komt, schetst de minister de volgende procesgang. Eerst wordt de VVR vervat in een AMVB. Daarover besluit de ministerraad. Vervolgens wordt advies gevraagd aan de Raad van State waarna, met inachtneming van dit advies, de VVR wordt vastgesteld. Tot slot wordt de VVR gepubliceerd en treedt zij in werking. Geen spoor van de in 2016 aan Jacques Monasch toezegde voorhang of een andere wijze waarop de Tweede en Eerste Kamer nog hun een zegje kunnen doen.

81. **Brussel heeft meer tijd nodig; spanning in coalitie loopt op.**
Op 29 mei schrijft minister Van Nieuwenhuizen dat de Europese Commissie meer tijd nodig heeft en niet, zoals verwacht, voor het eind van de maand haar oordeel bekend zal maken, omdat – naar later blijkt - de EC nog een aanpassing van een antimisbruikbepaling wenst.[146]

Ondertussen zien journalisten rond het Binnenhof dat de spanningen over Lelystad in de coalitie beginnen op te lopen en overleg van de vier fracties met minister Van Nieuwenhuizen op het laatste moment wordt afgeblazen. 'Het politieke eindspel is op de wagen,' zegt NOS-verslaggever Ron Fresen, die begrijpt dat achter de schermen 'powerplay' wordt gespeeld.[147] Hij spreekt van de VVD die als een 'bulldozer' het verzet van ChristenUnie, D66 en CDA opzij wil schuiven. Vooral de opstelling van de twee kleinste coalitiepartners zit de liberalen dwars, weet hij. De VVD is volgens hem gefrustreerd omdat op het terrein van de luchtvaart nog niks is gepresteerd. Fresen vermoedt dat de VVD het de komende weken hard gaat spelen om Lelystad op 1 april 2020 geopend te krijgen: 'Zij zullen zeggen: wij hebben de vliegtaks al moeten slikken […] en als jullie moeilijk blijven doen over Lelystad, betaal je de prijs bij de onderhandelingen over het klimaat.' Voorshands blijft een harde confrontatie echter uit, mede omdat een debat over de VVR-kwestie over de zomer wordt heen getild, naar 11 september.

82. **Opening Lelystad opnieuw uitgesteld**
Op 2 juli 2019 schrijft minister Van Nieuwenhuizen dat de geplande opening van Lelystad Airport per 1 april 2020 niet haalbaar is, omdat het uitblijven van een EC-besluit en de PAS-problematiek roet in het eten hebben gegooid.[148] Het ministerie geeft later aan dat het november 2021 moet worden.

146 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 634. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 29-05-2019 en TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 649. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 12-07-2019.

147 https://nos.nl/artikel/2288736-spanning-rond-lelystad-airport-loopt-op-coalitie-nog-sterk-verdeeld.html

148 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 643. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 02-07-2019.

83. **NOS meldt: Europese Commissie geeft groen licht.**
Op 6 september bericht de NOS dat de Europese Commissie instemt met de voorgestelde VVR. De omroep baseert zich op twee brieven van de Commissie die zij in handen heeft gekregen.[149] Wie de NOS de stukken heeft toegespeeld, meldt de omroep niet, maar het zal duidelijk zijn dat het voor minister Van Nieuwenhuizen uitermate plezierig is om over vijf dagen met deze informatie het debat in te kunnen gaan.

Bij de burgergroepen is de verbazing daarentegen groot. Zij constateren dat de VVR 3.0 strijdig is met de uitgangspunten en de Kamermoties en rekenen erop dat de Kamerleden hun rug recht zullen houden. 'Ik denk niet dat deze regeling aan de voorwaarden voldoet die stellen dat er geen autonome groei mag plaatsvinden in Lelystad,' verklaart Jules van der Weerd van Hoog over Wezep en SATL tegen de NOS.[150] Hij spreekt van een 'raar besluit'. 'De Tweede Kamer moet kritisch gaan kijken naar wat dit gaat betekenen,' aldus Van der Weerd. Jaap Kloosterziel, lid van de eveneens bij SATL aangesloten groep Red de Veluwe, is het roerend met zijn Wezepse collega eens: 'De volgende hobbel is de Tweede Kamer. Die zeggen juist dat ze geen autonome groei willen in Lelystad.'

84. **Minister ontwijkt vraag over waarschuwing SEO uit 2008 en wil niet de diepte in.**
Voor het debat van 11 september hebben de vier coalitiegenoten vermoedelijk afgesproken terughoudend te zijn over de VVR-kwestie.[151] Veel aandacht gaat bovendien uit naar het bommetje dat minister Van Nieuwenhuizen op de eerste dag van het reces heeft laten vallen over groei van Schiphol naar 540.000 vliegbewegingen.

Eppo Bruins en Jan Paternotte besteden in hun bijdragen helemaal geen aandacht aan de VVR. Bruins wil bij interruptie alleen van Mustafa Amhaouch weten of hij nog steeds achter de motie-Laçin staat. Dat is inderdaad het geval, bevestigt deze. 'Daar staan wij voor, dus wij willen geen autonome groei op Lelystad,' aldus de CDA-man. Maar Amhaouch wil liever eerst het definitieve VVR-besluit van Brussel en de regering afwachten evenals het M3 -onderzoek, alvorens verder te praten over de VVR en het selectiviteitsbeleid. Hij wil het 'totaalplaatje' zien en laat zich niet door Suzanne Kröger en Cem Laçin verleiden tot uitspraken over de evidente strijdigheid tussen de naar Brussel gestuurde en daar kennelijk geaccordeerde VVR 3.0 en de door het CDA zelf geïnitieerde en ondersteunde eisen inzake geen autonomie.

Relevant voor deze tijdlijn is een vraag die Suzanne Kröger de minister voorlegt. De alerte GroenLinks-politica heeft kennelijk kennisgenomen van tweets van journalist Jan Salden over het door hem en SATL gewobde rapport van SEO uit 2008.[152] (Zie 12) Kröger wil daarom opheldering:

149 https://nos.nl/artikel/2300526-brussel-geeft-groen-licht-voor-vluchten-vanaf-lelystad-airport.html
150 https://nos.nl/artikel/2300561-minister-blij-met-besluit-over-lelystad-airport-actiegroepen-vrezen-overlast.html
151 TK 2019/20. Kamerstuk 31936 nr. 695. Verslag AO, 11-09-2019.
152 https://twitter.com/jan_salden/status/1154396157864554496. Tweets 25-07-2019.

> 'Klopt het dat de Minister sinds 2008 herhaaldelijk is gewaarschuwd dat een overloopluchthaven Lelystad Airport juridisch helemaal niet mogelijk was en dat de plannen en de bouw van het vliegveld ondertussen toch door zijn gegaan? Waarom is het SEO-rapport dat via een WOB-procedure boven water is gekomen, niet eerder met de Kamer gedeeld.'

Het antwoord dat minister Cora van Nieuwenhuizen geeft, is werkelijk een schoolvoorbeeld van het ontwijken van vragen van volksvertegenwoordigers en om de waarheid heen draaien. Ze legt omstandig uit wat inmiddels bekend is over hoe een VVR moet passen in de strikte juridische kaders van de EU aangaande non-discriminatie, proportionaliteit en vrije markttoegang, dat zij daarom heeft gezocht naar een gepaste oplossing en dat ze zit te wachten op de officiële reactie van Brussel. Maar daar gaat de vraag niet over, interrumpeert Kröger terecht. Het enige dat ze daarop te horen krijgt is een herhaling van wat de bewindsvrouw zojuist al heeft gezegd. Over het rapport van SEO zegt ze alleen nog dat het bij een concept is gebleven en daarom destijds niet met de Kamer is gedeeld.

Cem Laçin, die op de discussie inhaakt, krijgt tot zijn niet geringe verwondering te verstaan dat 'dit niet de plek is om een inhoudelijk debat te gaan voeren over de verkeersverdeling […] omdat we dan wel heel erg de diepte ingaan'. Eerst maar eens het besluit van Brussel afwachten, oordeelt Van Nieuwenhuizen. Maar als er één plek is waar de diepte moet worden ingegaan, dan is het toch de Tweede Kamer? Dit klemt des te meer, omdat – het zal hierna nog blijken – de minister inderdaad haar ontwerp-AMVB voor de verkeersregeling niet in voorhang zal brengen. Eerst niet willen 'onderhandelen' over het ontwerp van VVR 3.0 dat naar Brussel gaat, dan geen inhoudelijk debat met de Kamer willen voeren over de voortgang en vervolgens het parlement inspraak onthouden door een beloofde voorhang te weigeren? Zouter wordt het zelden opgediend.

85. **Fiat Europese Commissie officieel.**
Op 24 september 2019 stelt de Europese Commissie haar besluit vast: de door Nederland voorgelegd VVR is in overeenstemming met Verordening 1008/2008 en wordt goedgekeurd.[153]

153 EK 2019/20. Bijlage blg-903545 bij Kamerstuk 31936 nr. L. (Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 09-10-2019). 'Uitvoeringsbesluit van de Commissie', 24-09-2019.

86. **NOS bericht over nog geheim M3-rapport: veel autonome groei.**
Het M3 rapport heeft lang op zich laten wachten. Waarom valt op basis van de stukken niet precies te achterhalen. Toch is er aan de hand van inventarisaties voor WOB-verzoeken iets over te zeggen.[154] De bijbehorende stukken hebben allemaal het stempel 'Niet openbaar' gekregen.

Op 25 februari 2019 vond de kennismaking plaats met de onderzoekers van M3 en aangenomen mag worden dat zij snel nadien aan de slag zijn gegaan. De bedoeling was namelijk dat zij in mei zouden rapporteren.[155] Dat was tegen de Kamer gezegd. Stukken die M3 begin maart kreeg toegestuurd, bevestigen deze veronderstelling. Half mei presenteerde M3 zijn concept en als mag worden afgegaan op het uiteindelijk resultaat, was het voor een ervaren onderzoeksbureau geen helse klus en is het niet aannemelijk dat op dat moment slechts ruwe impressies zijn aangeleverd. Maar tot eindrapportage kwam het vooralsnog niet. Waarom niet? Omdat IenW niet gelukkig was met de resultaten en/of omdat ze op een ongelegen moment kwamen? In mei lag er immers nog geen besluit van Brussel en liepen de spanningen binnen de coalitie behoorlijk op.

Feit is dat ingangen in inventarislijsten gewag maken van gesprekken met M3, verzoek 'om wijzigingen in presentatie', 'commentaar op M3-rapport', 'update M3 studie' alsook van aparte informatierondes voor de minister. Feit is ook dat de minister op 17 mei de concrete vraag uit de vaste Kamercommissie, wanneer de onafhankelijke analyse te verwachten is, met een nietszeggend antwoord afdoet; ze zal 'uw Kamer informeren'.[156] Een ander feit is dat tijdens een technische briefing op 23 januari 2020 M3-onderzoeker Arjen van Moorsel argwanende leden van de vaste Kamercommissie het antwoord schuldig blijft over wanneer zijn eindrapport eigenlijk is aangeleverd.[157] Ook een feit is dat na mei in de beschikbaar gestelde overzichten het M3-rapport niet meer voorkomt.

De stilte wordt op 7 november 2019 doorbroken als de NOS bericht dat ze inzage heeft gehad in het nog geheime rapport van M3.[158] De informatie is tamelijk pikant. Dat moge blijken uit onderstaand overzicht, waarin de NOS de informatie uit het rapport heeft verwerkt:

---

154 Gewobd: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2019/06/18/besluit-wob-verzoek-om-openbaarmaken-van-informatie-over-de-verkeersverdelingsregel-tussen-schiphol-en-lelystad/Inventarislijst+voor+publicatie.pdf en https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj3iqPY1ODsAhXbJMUKHWpACF0QFjAAegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Fwob-verzoeken%2F2020%2F09%2F04%2Fbesluit-op-wob-verzoek-over-verkeersverdelingsregel-schiphol-lelystad%2FInventarisatielijst%2BWob-verzoek%2Bverkeersverdelingsregel%2BSchiphol-Lelystad%2Bdeel%2B1.PDF&usg=AOvVaw2WKvpknPDQEPbc7Mp839Wc

155 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 584. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 25-03-2019.

156 TK 2018/19. Kamerstuk 31936 nr. 630. Lijst van Kamervragen d.d. 25-03-2019 en antwoorden C. van Nieuwenhuizen, 17-05-2019.

157 https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/marktonderzoek-lelystad-airport-door-m3-consultancy

158 https://nos.nl/artikel/2309445-geheim-rapport-lelystad-airport-kan-schiphol-ruimte-bieden.html

| AANTAL VLUCHTEN | VAN SCHIPHOL | VAN ELDERS |
|---|---|---|
| Tot 10.000 | 72-100 procent | 0-29 procent |
| Tot 25.000 | 65-95 procent | 5-35 procent |
| Tot 45.000 | Niet onderzocht | Naar verwachting veel |

Uitleg is nauwelijks nodig. Lelystad moet vanaf het begin rekening houden met autonome groei, die na 10.000 vliegbewegingen tot meer dan een derde kan oplopen. Daarna is blijkens het door de NOS geraadpleegde rapport het hek van de dam.

87. **Eindrapport M3 verschijnt: 10 tot 20 procent autonome groei.**
Op 9 december stuurt minister Van Nieuwenhuizen de Kamer het Engelstalige eindrapport van M3 toe.[159] Ze is content met het resultaat: 'De conclusie van M3 is dat het instrument VVR doet wat is beoogd: namelijk het - binnen de door de EU gestelde grenzen – maximaal bevorderen van het verplaatsen van punt-tot-punt verkeer van Schiphol naar Lelystad Airport en tegelijkertijd garanderen dat de vrijgekomen slots op Schiphol vrijkomen voor transferverkeer.' Ze deelt mee dat de voorbereidingen in gang zijn gezet 'om de VVR in het begin van 2020 in nationale regelgeving verankerd te hebben'.

De verschillen met de versie die de NOS een maand eerder onder ogen kreeg, zijn nogal opmerkelijk: de voorspelde autonome groei pakt lager uit.[160] Ter vergelijking met de NOS-tabel de resultaten uit het eindrapport:

| AANTAL VLUCHTEN | VAN SCHIPHOL | VAN ELDERS |
|---|---|---|
| Tot 10.000 | 80-90 procent | 10-20 procent |
| Tot 25.000 | 80-90 procent | 10-20 procent |
| Tot 45.000 | Niet onderzocht | Niet onderzocht |

Op basis van een model van aannames (vooral schaarste op Schiphol en Lelystad), inschattingen, berekeningen en internationale vergelijkingen concluderen de M3 consultants dat tot 10.000 vliegbewegingen 80 tot 90% van de capaciteit van Lelystad van Schiphol afkomstig zal zijn. Ze noemen Transavia en sluiten niet helemaal uit dat de KLM eveneens een klein aandeel voor haar rekening neemt. Van Easyjet en Vueling weten ze dat die (nog) geen belangstelling tonen, terwijl 'other parties currently operating at Schiphol will most likely not use the TDR ...'. Ze vermoeden dat uiteindelijk twee tot vier maatschappijen vanaf Lelystad gaan vliegen.

159 TK 2019/20. Kamerstuk 31936 nr. 704. Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 09-12-2019.

160 TK 2019/20. Bijlage blg-916083 bij Kamerstuk 31936 nr. 704 (Kamerbrief C. van Nieuwenhuizen, 09-12-2019). 'Effect of the traffic distribution rule on the nature of traffic development at Lelystad Airport. A study into market demand and dynamics following the opening of Lelystad Airport with a Traffic Distribution Rule (TDR) in place.' (Z.p. z.j.; rapport M3 consultancy).

Voor de volgende fase tot 25.000 vliegbewegingen komen ze door extrapolatie en een soort *ceteris paribus* benadering tot hetzelfde resultaat: het aandeel autonome groei zal vermoedelijk ook beperkt blijven tot 10 à 20%. De mogelijke effecten van de luchtruimherziening op capaciteit, schaarste en slotcoördinatie hebben ze buiten beschouwing gelaten.

Over de situatie na 25.000 zegt het rapport helemaal niets. Tijdens een technische briefing over het rapport, gehouden op 23 januari 2020, is CU-Kamerlid Eppo Bruins benieuwd waarom niet. Hij kan zich voorstellen dat het te ver in de toekomst ligt, te onvoorspelbaar is. Niet de opdracht die IenW ons heeft gegeven, legt van Arjan van Moorsel van M3 uit. Of ze zo'n onderzoek wel hadden kunnen doen, is de vervolgvraag van D66'er Jan Paternotte. Zeker, antwoordt Van Moorsel.[161]

Toch sluiten de M3 onderzoekers niet volledig uit dat, als meer nieuwkomers interesse tonen, het tot 25.000 wel degelijk kan uitpakken zoals de NOS berichtte. Buiten hun samenvatting en conclusies schrijven ze namelijk:

> 'The share of autonomous traffic development primarily depends on the number of *other interested parties* (non-TDR eligible) applying for slots at Lelystad Airport, and ranges from 5% (1 party) to 35% (7 parties). (curs. org.)

In de vaste Kamercommissie roept het rapport tal van vragen op. Een lijst met 92 stuks gaat in januari naar de minister.[162] Bovendien wil de commissie na het kerstreces de hiervoor al genoemde technische briefing. Ook verlangt ze opheldering of de VVR in voorhang komt, zoals is beloofd. Tevens gaat opnieuw het verzoek naar de minister uit geen onomkeerbare stappen te zetten.[163]

88. **Van Nieuwenhuizen: vanaf begin duidelijk dat autonome groei onvermijdelijk was.**

Op 22 december 2019 verklaart minister Van Nieuwenhuizen in een interview met het dagblad *Trouw* het volgende:

> 'Het is van begin af aan duidelijk geweest dat Lelystad nooit voor 100 procent vluchten zou kunnen overnemen van Schiphol, iedereen wist dat de Commissie een antidiscrimineringsbepaling heeft.'[164]

---

161 https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/marktonderzoek-lelystad-airport-door-m3-consultancy

162 TK 2019/20. Kamerstuk 31936 nr. 714. Lijst van Kamervragen en antwoorden C. van Nieuwenhuizen, 22-01-2020.

163 https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=901c84c9-bf8c-4e6d-b38e-59b4b9dd004d&title=Besluitenlijst%20procedurevergadering%20IenW%20d.d.%2018%20december%20.pdf

164 https://www.trouw.nl/nieuws/minister-houdt-poot-stijf-zonder-nieuwe-vluchten-geen-lelystad~ba2655f0/

Het is een merkwaardige uitspraak. Ten eerste is onder *haar* verantwoordelijkheid VVR 1.0 in consultatie gebracht en vervolgens is VVR 2.0 bij de EU genotificeerd. Zoals de bedoeling was, sloten beide autonome groei uitdrukkelijk uit. En nu dit. Waren VVR 1.0 en VVR 2.0 schijnoperaties geweest? Was niet alleen het parlement en het Nederlandse publiek een rad voor de ogen gedraaid, maar ook de Europese Commissie misbruikt? En wat bedoelt ze precies met 'van begin af aan'? Vanaf VVR 1.0? Vanaf haar aantreden? Verder terug de tijd?

De oppositie in de personen van Suzanne Kröger, Cem Laçin, Lammert van Raan, Gijs van Dijk en Corrie van Brenk (50 Plus) willen het naadje van de kous weten.[165] De respons die ze op hun schriftelijke krijgen, zijn wederom van het glibberige type. Om verduidelijking van haar uitspraak in *Trouw* gevraagd, verklaart de minister slechts dat vanaf het begin aan duidelijk is geweest dat goedkeuring van de Europese Commissie noodzakelijk was. (De *disclaimer*!) Vervolgens dat niet vanaf het begin duidelijk was welke vorm de VVR zou moeten hebben om de EC tot een positief oordeel te doen besluiten. En ten slotte dat pas uit de reacties van de EC op de genotificeerde VVR 2.0 zou zijn gebleken dat de vereiste non-discriminatie en proportionaliteit de gewenste VVR zonder autonome groei in de weg staan.

Minister Van Nieuwenhuizen suggereert hier dat de afwijzing door Brussel een verrassing was omdat de interpretatie die de EC aan Verordening 1008/2008 gaf, niet te voorzien was. Dit is bezijden de waarheid. In deze tijdlijn is tot vervelens toe vastgesteld dat vanaf 2007 uit reeksen adviezen en rapporten, intern besprekingen, publiekelijk advies van een ter zake kundige Brusselse ambtenaar en al wat dies meer zij, zonneklaar was dat de EU weliswaar een verkeersverdelingsregeling mogelijk maakt, maar niet een zoals Nederland die voor ogen stond. De Stuurgroep Selectiviteit schoof daarom in 2013 een door Europa te bekrachtigen VVR terzijde als 'zeer lastig', 'grote risico's juridische houdbaarheid', 'scoren slecht/zeer slecht' op het vlak van Europese regelgeving, 'star', 'niet opportuun'. (Zie 34) In die Stuurgroep zaten topmensen van het ministerie. Haar departement wist het dus allemaal. Ook was al vele jaren duidelijk dat burgerluchthavens ten principale geen gegadigden mogen weigeren. En als haar ambtenaren het waren vergeten – ondenkbaar – dan moet de vraag van Suzanne Kröger van zes weken geleden over het gewobde SEO-rapport uit 2008 haar staf en haarzelf hebben wakker geschud. De omzichtigheid waarmee Van Nieuwenhuizen toen tot drie keer toe de portée van Krögers vraag uit de weg ging, zegt genoeg.

165 TK 2019/20. Aanhangsel van de Handelingen nr. 1510. Vragen S. Kröger e.a., 09-01-2020 en antwoorden C. van Nieuwenhuizen, 22-01-2020.

89. **Motie Stoffer aangenomen: aparte voorhang gewenst.**
Op 16 juni 2020 stemt de Tweede Kamer over een motie van het SGP-lid Chris Stoffer. De motie gaat over de voorhang van de AMVB voor de VVR. Een half jaar discussie met de minister is eraan voorafgegaan. Een discussie die bestempeld mag worden als een van de dieptepunten in het Lelystad Airport dossier. Diverse Kamerleden hekelen de opstelling van minister Van Nieuwenhuizen en waarschuwen voor een nieuwe schending van het vertrouwen. Omdat het Coronavirus de discussie heeft verbrokkeld en verlengd, een samengebalde reconstructie van wat aan de motie vooraf is gegaan. Iets uitgebreider ook, omdat het een goede indruk geeft van hoe deze bewindsvrouw in dit dossier opereert.

Op 22 januari 2020 reageert minister Van Nieuwenhuizen op de vraag van de vaste commissie over de voorhang van de VVR.[166] Ze deelt mee dat het ontwerp AMVB op 16 december 2019 al voor advies naar de Raad van State is gestuurd, dat er geen voorhang komt en dat ze daartoe in het geval van een AMVB ook niet verplicht is. Ze erkent dat bij de eerste genotificeerde VVR (VVR 2.0) wel is gesproken over een voorhang, maar dat bij de notificatie van de tweede (VVR 3.0) alleen nog is gemeld dat 'het nationale regelgevingstraject zal worden doorlopen'. Dit moet niet worden uitgelegd als een onomkeerbare stap, betoogt ze, want er komt nog een voorhang voor de wijziging van het luchthavenbesluit en dan 'kan het parlement alle bouwstenen met betrekking tot Lelystad Airport integraal […] afwegen'.

Van Nieuwenhuizens motieven zijn niet moeilijk te doorgronden: een afzonderlijke voorhang van deze omstreden AMVB is riskanter dan een behandeling als aspect van het veelomvattender luchthavenbesluit. Kritiek en moties over de AMVB zetten nog niet meteen een streep door Lelystad, maar kunnen weer tot vertraging leiden en dat vergroot de haalbaarheid niet. Afwijzing van het luchthavenbesluit, vanwege bezwaren op onderdelen van het totale pakket is een ander verhaal, ook al gaat het om de cruciale kwesties van de uitplaatsing van Schiphol en de autonome groei. Zo'n verwerping zal zo goed als zeker het einde van Lelystad betekenen en de CU en D66 voor de keuze plaatsen: gaan we voor de sinds 2008 gemaakte afspraken, onze geloofwaardigheid en principes, of voor het regeerakkoord. Wat het CDA gaat doen, is voor de minister niet zeker. Het CDA ziet Lelystad Airport als zodanig nog wel zitten, maar heeft zich als bijna geen ander gecommitteerd aan de afwijzing van autonome groei.

Voor de meeste leden van de Kamercommissie is Van Nieuwenhuizens brief een onaangename verrassing. Daarvan getuigt een pakket opmerkingen en vragen, dat op 29 januari 2020 richting de minister gaat.[167] Alleen de VVD heeft 'met interesse ken-

166 TK 2019/20. Kamerstuk 31936 nr. 715. Brief C. van Nieuwenhuizen, 22-01-2020.

167 TK 2019/20. Kamerstuk 31936 nr. 723. Verslag VSO, vastgesteld 04-03-2020; vragen Kamercommissie d.d. 29-01-2020 en antwoord C. van Nieuwenhuizen d.d. 20-02-2020.

nisgenomen', maar de anderen hebben het over 'verbazing' (D66 en CU), 'keuren af' en 'zwaar afbreuk aan het vertrouwen van burgers' (GL), 'onbegrip en boosheid', 'onacceptabel' (SP), 'sterke afkeur' (PvdD). Los van de irritatie over het buitenspel zetten als zodanig, zit de manier waarop dit gebeurt de bezwaarmakers dwars. Waarom de eerste keer wel (vastgelegd in de Kamerbrief van 3 juli 2018) en nu niet meer en waarom gebeurt het zo sluiks? D66 kan het niet rijmen met de plechtige bezweringen 'dat zorgvuldigheid en herstel van vertrouwen kernwaarden zijn die de Minister in haar beleid hanteert'. De irritatie bij D66 blijkt ook de vraag of er andere voorbeelden in de parlementaire geschiedenis zijn waarbij een toegezegde voorhang niet gestand is gedaan en of hier geen ongewenst precedent wordt geschapen.

GroenLinks legt de vinger bij een specifieke zere plek. Eerder heeft Suzanne Kröger er diverse keren op aangedrongen dat de Kamer zich over VVR 3.0 kon uitspreken vóórdat ze naar Brussel werd gestuurd. Van Nieuwenhuizen wees dat toen als niet onderhandelbaar van de hand. GroenLinks wil nu horen of zij toen al van plan was om geen voorhang te houden. Vrij vertaald: of Van Nieuwenhuizen toen al wist dat ze de Kamer buiten spel ging zetten. De constatering van de ChristenUnie, dat de definitieve tekst van VVR pas sinds december bij de Kamer bekend is, nadat de EC heeft gesproken (terwijl in de dialoog met de EC nog aanpassingen zijn gedaan), onderstreept de relevantie van Krögers vraag.

Wie een indruk wil krijgen van hoe Kamervragen soms worden afgedaan, moet de antwoorden op deze vragen maar eens nalezen. Eén voorbeeld. Op de geprikkelde vraag van D66 naar historische voorbeelden schrijft de bewindsvrouw alleen maar het volgende:

> 'Er zijn mij geen vergelijkbare gevallen bekend van trajecten om te komen tot een VVR die één van de bouwstenen is bij een integrale afweging van het parlement in het kader van de voorhang van de wijziging vaneen Luchthavenbesluit, waarbij verschillende notificatieprocedures moeten worden doorlopen, en in samenhang met andere deelonderwerpen tot besluitvorming moet worden gekomen.'

Natuurlijk niet. Er was nooit eerder een VVR gemaakt. Maar de vraag was of het vaker voorkomt dat een toegezegde voorhang wordt geschrapt en of dit parlementair gepast is. De overige antwoorden doen er niet voor onder. De minister vindt gewoon dat ze de Kamer altijd goed heeft geïnformeerd, ze alleszins zorgvuldig te werk gaat en dat de voorhang van het luchthavenbesluit alle wensen keurig dekt. De AMVB alsnog in voorhang brengen, weigert ze.

De frictie tussen minister en Kamercommissie culmineert tijdens een overleg op 9 juni 2020.[168] De Coronacrisis heeft inmiddels het land in zijn greep en de luchtvaart ligt op apegapen. Aan de orde zijn diverse moties, waaronder een van Van Raan en Laçin

168 TK 2019/20. Handelingen nr. 80 item 26. Verslag VSO, 09-06-2020.

en een van Stoffer, die beide aandringen op toch nog een afzonderlijke voorhang voor de AMVB. Het voornaamste verschil is de scherpere toon die de eersten in de overwegingen van hun motie aanslaan. Inhoudelijk is er – in de woorden van Stoffer – slechts sprake van een 'nuanceverschil'.

Naast deze indieners zijn ook Kröger en Paternotte voor een uitspraak door de Kamer. Jan Paternotte is 'stomverbaasd' dat hier überhaupt over gediscussieerd moet worden en vindt dat de argumentatie van de minister geen steek houdt. Het enige commissielid dat geen behoefte aan een formele Kameruitspraak heeft, is de VVD'er Remco Dijkstra. Hij vindt het prima hoe de minister het aanpakt en procedurefouten zijn volgens hem niet gemaakt. Het enige wat voor hem nog telt is dat Lelystad Airport er mooi bijligt en zo snel mogelijk open gaat. 'Je hoeft alleen nog maar de stekker in het koffiezetapparaat te doen en verse croissantjes te leveren en mensen kunnen geweldig genieten van een welverdiende vakantie naar ZuidEuropa,' aldus Dijkstra. Corona gooit even wat roet in het eten, maar de mensen staan te popelen om weer te gaat vliegen, aldus de VVD-man, die geen oren heeft naar het argument van de anderen, dat de Coronacrisis tijd biedt om alsnog de voorhang volgens de gemaakte afspraken ordentelijk af te werken. Het heeft geen zin, oordeelt hij, omdat Brussel de VVR heeft goedgekeurd en 'het ook een illusie [is] om te denken dat je één letter van die VVR kan veranderen, want dan houdt hij geen stand meer'.

De minister is het roerend met haar partijgenoot eens. Ze herhaalt dat de voorhang voor het luchthavenbesluit zorgvuldig en voldoende is en dat een voorhang voor de VVR niets toevoegt en geen zin heeft. Het is een kwestie van slikken of stikken, omdat Brussel iets anders niet zou toestaan en er geen alternatieven zijn. Ze raadt daarom alle moties af en zet de zaak danig op scherp. Van Nieuwenhuizen:

> 'Nogmaals, het maakt de facto niets uit. In de voorhang die breed geldt, kunt u alles over de VVR kwijt. De VVR an sich is niet amendeerbaar. Dat heb ik ook aangegeven. Volgens de Europese Commissie is dit het. Er is geen andere VVR meer bespreekbaar. Het is ja of nee. Meer zat er niet in.'

Paternotte vindt het allemaal maar onzin: als een voorhang bij de eerste notificatie kon, dan kan het bij de tweede.

Op 16 juni 2020 wordt de – gewijzigde – motie-Stoffer met overtuigende meerderheid aangenomen. Alleen de SP, GL en de PvdD stemmen tegen.[169] Dit komt omdat Stoffer op het laatste moment zijn tekst heeft aangepast. Zoals gezegd, verschilde de oorspronkelijke tekst niet wezenlijk met wat Van Raan en Laçin in hun motie uitdrukten: eerst een aparte voorhang alvorens die naar de Raad van State gaat. In de gewijzigde versie van de motie-Stoffer is dit echter geworden:

169 TK 2019/20. Handelingen nr. 83 item 11. Stemmingen moties voorhang verkeersverdelingsregeling.

'… verzoekt de regering de verkeersverdelingsregel voor Schiphol en Lelystad Airport in het kader van de integrale besluitvorming alsnog voor te leggen aan de Kamer'.[170]

Wat Stoffer heeft bewogen, is niet geheel duidelijk. Misschien het gegeven dat de Raad van State al is gehoord. De winst die hij boekt, is dat de Kamer met grote meerderheid aangeeft alsnog afzonderlijke over de VVR te willen oordelen en dat de VVR niet wordt weggemoffeld in een totaalpakket. Iedereen kan bovendien zijn kruit nog droog houden. Vooral voor CU, D66 en CDA is dat aantrekkelijk. De VVD kon zich moeilijk tegen de formulering keren, omdat ze aansloot bij wat Van Nieuwenhuizen en Dijkstra hadden betoogd. Van Raan en Laçin hebben voor de zekerheid wel hun eigen motie aangehouden.

90. **M3-onderzoekers: Coronapandemie vraagt om nieuw onderzoek.**
Tijdens het beraad van 9 juni over de voorhangmoties verzuchtte Jan Paternotte dat het nogal vervreemdend is om te spreken over de verdeling van schaarste tussen twee luchthavens, op een moment dat Schiphol juist kleiner is dan ooit voor mogelijk is gehouden.[171] Wat hij aansnijdt, reflecteert een besef dat in het publieke debat een belangrijke plaats begint in te nemen. In de commentaren van de Planbureaus en talrijke zienswijzen op het ontwerp voor de nieuwe luchtvaartnota is het bijvoorbeeld een sleutelelement: als de Coronacrisis voor de luchtvaart al geen systeemcrisis is die tot grondige herbezinning dwingt (naast de leefmilieu- en klimaatproblematiek), dan is het wel een diepe recessie die nog heel lang diepe sporen zal nalaten in de sector, zowel kwalitatief als kwantitatief, en tot serieuze heroverwegingen in het luchtvaartbeleid moet leiden.

Tijdens het debat van 9 juni wil Van Nieuwenhuizen aan de Coronacrisis echter geen consequenties verbinden. Als Suzanne Kröger haar voorlegt dat het rapport van M3, dat volledig is gebaseerd op schaarste, zijn geldingskracht heeft verloren, zegt ze dat dit niet zo is. De crisis is maar tijdelijk, meent ze, eraan toevoegend dat de eerste tekenen van herstel al zijn te zien. Bovendien is een *waiver* ingesteld, waardoor de maatschappijen niet 80 procent van hun slots hoeven vol te vliegen om ze te behouden. Aan het voorstel van Kröger om onderzoek te laten doen naar de effecten van de pandemie op de schaarste heeft ze daarom geen behoefte, want 'extra onderzoek [levert ] ook geen nieuw informatie op'. Een motie over een dergelijke onderzoek, ingediend door Kröger, krijgt bij de stemming steun van onder meer D66, SGP, PvdA, DENK, PvdD en SP, maar dat is niet voldoende.[172]

Het pleidooi van de GroenLinks-politica wint echter aan kracht als anderhalve maand later blijkt dat de onderzoekers van M3 Consultancy het ook niet met de minis-

170 TK 2019/20. Kamerstuk 31936 nr. 752. Gewijzigd motie C. Stoffer .

171 TK 2019/20. Handelingen nr. 80 item 26. Verslag VSO voorhang verkeersverdelingsregeling, 09-06-2020.

172 TK 2019/20. Handelingen nr. 83 item 11. Stemmingen moties voorhang verkeersverdelingsregeling.

ter eens zijn. Zij komen aan het woord in een artikel van Dion Mebius in *De Volkskrant* van 28 augustus, dat is gewijd is aan de ineenstorting van de internationale luchtvaart en waarvan de kop luidt: 'Onderzoek naar de meerwaarde van Lelystad Airport moet opnieuw, zeggen de onderzoekers zelf.' Mebius haalt uitspraken van president-directeur Dick Benschop van Schiphol aan dat het aantal vliegbewegingen op zijn luchthaven op zijn vroegst in 2023 op het oude niveau zal zijn. 'Dat heeft grote consequenties voor de analyse van M3,' concludeert Mebius. 'De schaarste op Schiphol was daarin cruciaal voor het slagen van de opzet van Lelystad. Of zoals de onderzoekers in december schreven: "Schiphol zal de eerste keuze van luchtvaartmaatschappijen blijven, en zij zullen alleen ontwikkeling op Lelystad Airport overwegen als de capaciteit op Schiphol schaars is."' Volgens Mebius is daardoor het gevaar levensgroot dat Lelystad volledig ten prooi valt van prijsvechters als Ryanair en Wizz Air. Om commentaar gevraagd, beaamt M3-onderzoeker Arjan van Moorsel zijn conclusie. Van Moorsel noemt het logisch om opnieuw onderzoek te doen. 'Daarin zou je de huidige situatie moeten meenemen. Je moet met andere uitgangspunten werken.'

Diverse leden van de vaste Kamercommissie zijn het met Mebius en Van Moorsel eens. Uiteraard Kröger, die nieuw onderzoek 'volstrekt logisch' noemt, maar ook Cem Laçin, Eppo Bruins en Jan Paternotte. 'De hele redenering in het onderzoek was gebaseerd op *slot*-schaarste,' zegt Bruins in een reactie tegen Mebius. 'De basis van het M3-rapport is nu discutabel.' Het is aan de minister om te bewijzen dat de luchthaven wel degelijk bestaande vakantievluchten gaat overnemen, stellen hij en Paternotte. 'Het bestaansrecht van Lelystad Airport is dat het een overloop voor Schiphol is,' aldus het D66 Kamerlid tegen de redacteur van *De Volkskrant*.

Minister Van Nieuwenhuizen is er echter niet van overtuigd. Op 1 september, tijdens het eerste vragenuurtje na het reces, leggen Kröger en andere oppositieleden haar het vuur aan de schenen over wat Van Moorsel heeft beweerd en met voorbeelden over faillissementen en grote werkgevers die op grote schaal internationaal teleconferencen gaan bevorderen.[173] Suzanne Kröger herhaalt nog maar eens dat de hele VVR en de daarmee verweven slotcoördinatie staan of vallen met schaarste en dat die er niet is. En dat daardoor de door de Kamer toch al afgewezen autonome groei niet te controleren valt. De minister erkent dat de luchtvaart 'behoorlijk is ingestort' en dat ze niet precies weet hoe het herstel zal verlopen. Maar ze ontkent dat de Coronacrisis gevolgen moet hebben voor het beleid: mainport Schiphol moet versterkt worden en daarvoor is Lelystad als *overflow* nodig. Om haar betoog kracht bij te zetten, herinnert ze eraan dat ruim tien jaar geleden voor dit beleid is gekozen en dat de luchtvaart toen ook in een dip zat en waarom zou zich nu geen herstel voordoen? Wat ze niet vermeldt, is dat de Schiphol Group in die crisisjaren op Schiphol en Eindhoven het mainport- en selectiviteitsbeleid aan zijn laars lapte. (Zie 21)

173 TK 2019/20. Handelingen nr. 95 item 4. Verslag vragenuur, 01-09-2019.

Gezien de verder neergaande trends in de luchtvaart na de zomer van 2020 kan het niet anders dan dat mensen als Van Moorsel en de hier genoemde leden van coalitie- en oppositiepartijen in hun overtuiging hebben gesterkt, en dat vele anderen tot dezelfde inzichten zijn gekomen.

## Afkortingen

| | |
|---|---|
| AAS | - Amsterdam Airport Schiphol |
| AMVB | - Algemene maatregel van bestuur |
| AO | - Algemeen Overleg (van Kamercommissie met bewindspersoon) |
| BARIN | - Board of Airline Representatives In the Netherlands |
| CDA | - Christen-Democratisch Appèl |
| CU | - ChristenUnie |
| D66 | - Democraten 66 |
| DG MOVE | - Directoraat-Generaal voor Mobiliteit en Transport van de Europese Commissie |
| EC | - Europese Commissie |
| EU | - Europese Unie |
| FvD | - Forum voor Democratie |
| GL | - GroenLinks |
| IAK | - Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving |
| ICA | - Intercontinentale vlucht |
| IenM | - Ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| IenW | - Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat |
| KiM | - Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid |
| KLM | - Koninklijke Luchtvaart Maatschappij |
| LA | - Lelystad Airport |
| LEY | - Lelystad Airport |
| MER | - Milieu Effect Rapportage |
| ORS | - Omgevingsraad Schiphol |
| PAS | - Programma Aanpak Stikstof |
| PvdA | - Partij van de Arbeid |
| PvdD | - Partij voor de Dieren |
| PVV | - Partij voor de Vrijheid |
| RSG | - Royal Schiphol Group |
| RTG | - Rondetafelgesprek |
| SATL | - Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen |
| SGP | - Staatkundig Gereformeerde Partij |
| SP | - Socialistische Partij |
| TDR | - Traffic Distribution Rule |
| VAO | - Verslag Algemeen Overleg (van Kamercommissie met bewindspersoon) |
| VenW | - Ministerie van Verkeer en Waterstaat |
| VROM | - Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| VSO | - Verslag Schriftelijk Overleg (van Kamercommissie met bewindspersoon) |
| VVD | - Volkspartij voor Vrijheid en Democratie |
| VVR | - Verkeersverdelingsregel(ing) |
| WOB | - Wet openbaarheid van bestuur |

## Personenregister


Alders, Hans 14, 26, 27, 29, 30, 32, 36-38, 41, 43, 44, 47, 52, 58, 70, 73, 74, 76, 92
Allard, Frank 49
Amhaouch, Mustafa 83, 85, 88, 91, 96
Atsma, Joop 4, 14-16, 33-38
Bashir, Farshad 39, 63, 66
Benschop, Dick 106
Bien, Ellen 33, 41
Bisschop, Roelof 61, 73, 75
Brenk, Corrie van 101
Brink, Matthijs ten 58
Bruins, Eppo 76, 77, 83, 84, 88, 91, 96, 100, 106
Buis, Hanne 74
Buma, Sybrand 87
Burghouwt, Guillaume 41
Burlage, Arnold 57
Caluwé, Ingrid de 36, 37, 73
Cerfontaine, Gerlach 30
Cornelis, Filip 72-74, 82, 86
Cramer, Ernst 20, 28
Cramer, Jacqueline 27, 29, 30
Dijk, Gijs van 88, 101
Dijksma, Sharon 16, 35, 36, 51n, 66, 68-72, 75-78, 82
Dijkstra, Remco 16, 83, 87, 88, 104, 105
Dik-Faber, Carla 55, 63
Duursma, Mark 88
Duyvendak, Wijnand 20
Elbers, Pieter 11, 33, 44, 45, 70, 71
Elias, Ton 55, 61, 63
Eurlings, Camiel 19, 26, 27, 29-31, 33, 59
Fukken, Jeroen 33
Fresen, Ron 95
Gastel, Marcel van 43
Geurts, Jaco 14, 39, 54, 60, 63, 77, 78
Graus, Dion 35, 37, 39, 55, 61, 76
Groot, René de 74
Hachichi, Wassila 39, 40, 55
Ham, Boris van der 29
Haverkamp, Maarten 35-38
Hazewinkel, Herman 43
Heiden, Steven van der 74
Helvert, Martijn van 62-64, 69, 71, 72, 77, 78
Huyser, Rob 11, 44, 46, 47, 49, 53
Jetten, Rob 72, 73, 75, 77, 82
Jong, Yteke de 71
Kloosterziel, Jaap 96
Kröger, Suzanne 7, 23, 43n, 76, 83, 87, 88, 96, 97, 101, 103-106
Krom, Paul de 29
Kuiken, Atje 37, 39, 55, 61, 76, 77
Laçin, Cem 76, 84, 88, 96, 97, 101, 103-106
Leenders, Henk 63, 69
Mansveld, Wilma 4, 14-16, 38-40, 45, 48-52, 54-56, 59-63, 66, 67, 76
Mebius, Dion 106
Meenen, Paul van 61
Mendes de Leon, Pablo 41, 43, 44
Monasch, Jacques 51n, 68, 69, 95
Moorsel, Arjan van 98, 100, 106, 107
Nicolaï, Atzo 20
Nieuwenhuizen Wijbenga, Cora van 4, 7, 15, 16, 69, 78, 81-92, 94-97, 99-106
Nijhuis, Jos 45, 59, 70, 71, 74, 75
Ojik, Kees van 74
Ouwehand, Esther 63
Paternotte, Jan 8, 82, 83, 87, 88, 91, 96, 100, 104-106
Piers, Robert 21
Raan, Lammert van 76, 101, 103-105
Rahman, Adnan 21
Reuchlin, Jan Willem 21
Rouwe, Sander de 14, 28, 29, 50, 52, 54, 60-63, 77, 78
Rutte, Mark 86
Rutten, Ad 11, 33, 41, 44, 46-48, 53, 54, 56, 94
Salden, Jan 92, 96

Slob, Arie 14, 33, 34, 73
Smaling, Eric 61, 63
Smits, Hans 43
Stoffer, Chris 88, 102, 104, 105
Tang, Paul 29
Tongeren, Liesbeth van 39, 54, 63
Veldhoven, Stientje van 14, 33, 35, 36, 50, 51, 73
Visser, Barbara 71, 72, 77
Weerd, Jules van der 96
Zee, M. van der 10, 24, 26, 34

**Wie bepaalt het luchtvaartbeleid en hoe wordt het politieke spel rondom Lelystad Airport gespeeld? Als het gaat om de luchtvaart, is het niet de regering, maar Schiphol die regeert. Een zorgvuldige reconstructie van de VVR laat zien hoe Schiphol, gefaciliteerd door ambtenaren en bewindslieden, al 13 jaar doelgericht de Tweede Kamer op het verkeerde been heeft gezet. Waar de Kamer tot driemaal toe een motie aanneemt om op Lelystad Airport géén prijsvechters toe te laten, heeft Schiphol vanaf het begin aangestuurd op de komst van nieuwe vliegmaatschappijen.**

**Dit boek is het resultaat van intensief onderzoek van onder meer documenten die zijn opgevraagd met een beroep op Wet openbaarheid van bestuur. Het laat het spel zien dat zich afspeelt vóór en àchter de coulissen.**

ISBN 978-90-813219-5-2