



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Eindrapportage

HERZIENING EU SLOTVERORDENING

Eindrapport van rapporteur

Daniel Koerhuis

INTERN GEBRUIK

datum 30 juni 2023

document 2023D28289

Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat

Inhoudsopgave

1	Inleiding rapporteur	3
2	Mandaat rapporteurschap	5
3	Bevindingen, op basis van gesprekken met betrokken actoren in Brussel	6
4	Vragen voor de bewindspersoon, voortvloeiend uit gevoerde gesprekken	13
Bijlage 1	Overzicht van gerelateerde EU-luchtvaartregelgeving	14
Bijlage 2	Behandeling Tweede Kamer - Tijdlijn	16

1 Inleiding rapporteur

Ik ga in dit rapport in op het proces rondom de herziening van de EU-Slotverordening, naar aanleiding van de gesprekken die ik als EU-rapporteur voerde met relevante actoren in het Brusselse. Ik stel tevens een aantal vragen voor die de commissie IenW aan de bewindspersoon zou kunnen stellen. Mijn voorstel is

- te verzoeken om een schriftelijke reactie van de bewindspersoon op de vragen aan het einde van dit rapport;
- dit (eind)rapport en de schriftelijke reactie te betrekken bij het commissiedebat over vliegveiligheid op 6 september a.s. of bij het commissiedebat over de Transportraad op 22 november a.s.;
- daarin een mondelinge toelichting te geven op het eindrapport; en
- een mondelinge reactie te krijgen van de minister.

Samenvattend

Tijdens de gesprekken bleek dat er (op de branchevereniging voor de luchthavens na) niet heel veel urgentie wordt gevoeld om de EU-slotverordening te herzien. Deze verordening gaat over landingsrechten voor vliegtuigen en hij is bij een aantal partijen controversieel gebleken in verband met tegengestelde belangen: belang van open markt (luchtvaartmaatschappijen) versus dat van meer regulering van het systeem (luchthavens) en van Noord-Europa (netwerkkwaliteit) versus Zuid-Europa (point-to-point vakantievluchten). De herziening ligt al 10 jaar op de plank, samen met enkele andere gerelateerde voorstellen. Ook werd veel gehoord dat de Nederlandse wensen niet overal gedeeld of herkend worden vanwege de speciale situatie van Nederland, en dat de door Nederland beoogde doelen wellicht ook op andere wijze kunnen worden geborgd. En tot slot (tijdens het laatste gesprek van het Brusselse bezoek) meldde de Commissie (vers van de pers) besloten te hebben dat de verordening niet zoals gepland in het derde kwartaal 2023 wordt uitgebracht. De Commissie tilt het voorstel over het mandaat van de huidige Commissie heen.

Desalniettemin heb ik tijdens de diverse gesprekken veel wetenswaardigheden vernomen die voor nu of in een latere fase – en in afwachting van een latere herziening van de EU-slotverordening - tot nut kunnen zijn: zo heb ik bij de gesprekspartners de parlementaire inzet getoetst en te horen kregen waarom de betreffende gesprekspartners deze standpunten al dan niet delen en of (en hoe) zij denken dat deze punten op een andere manier kunnen worden verwerkt. De luchtvaarttarievenrichtlijn werd daarbij vaak genoemd, zo kan bijvoorbeeld de bonus/malus regeling daarbij bijdragen aan scherper sturen op duurzaamheid. Verder werden op het vlak van brandstoffen waardevolle suggesties gedaan. Ten aanzien van luchtvracht kwam de suggestie om complementair aan de slotpool, een pool van vrije vluchtbewegingen te gebruiken voor luchtvracht. Voor netwerksturing en verschuiving van vluchten naar regionale luchthavens werd de vergelijking getrokken met Milaan. Onder bepaalde omstandigheden zou verschuiving wellicht mogelijk zijn, maar daarover (en over een aantal andere aspecten) zou ik als rapporteur voor de commissie IenW graag een aantal vragen aan het kabinet stellen, hiertoe heb ik ook een aanzet gedaan in dit rapport.

De [herziening](#) van de bestaande slotverordening 95/93 (die zou worden gepubliceerd in Q3 2023) was bedoeld om de toewijzing van slots te herzien om 1) optimale allocatie en gebruik van slots te organiseren op drukke luchthavens, en 2) eerlijke concurrentie te versterken van de operators, aangezien de huidige regels het moeilijk maken voor nieuwe operators om op de markt te komen. Op 29 augustus 2022 werd de [publieke consultatie](#) gelanceerd door de Commissie. Deze gaat in op vier door de Commissie geïdentificeerde bestaande en nieuwe problemen:

- ondoeltreffende regels om een efficiënt beheer van de luchthavencapaciteit te waarborgen en concurrentievervalsing te voorkomen;
- de institutionele structuur van onafhankelijke toezichhoudende autoriteiten die niet altijd garant staat voor een efficiënte en uniforme toepassing van de regels;
- het rechtskader dat niet is afgestemd op ander beleid van de Commissie;
- het rechtskader dat niet flexibel is in tijden van crises¹.

Reactie van het kabinet op de publieke consultatie: de bestaande slotverordening dateert van 1993 en is niet meer toegerust op de veranderende verhoudingen in de huidige markt. Nederland heeft als hoofdpunten ingebracht (1) het kunnen sturen op duurzaamheid, netwerkkwaliteit en behoud van de vrachtsector; en (2) handelingskader bij een kleinere capaciteit met als gevolg historische aanspraken niet kunnen honoreren.

Het kabinet heeft de reactie nader uitgewerkt in een [position paper](#).

In hoofdstuk 2 belicht ik kort het mandaat van mijn rapporteurschap; in hoofdstuk 3 deel ik met u mijn bevindingen aan de hand van de gevoerde gesprekken; in hoofdstuk 4 heb ik enkele vragen geformuleerd die aan de bewindspersoon kunnen worden gesteld. Bijlage 1 geeft inzicht in gerelateerde Europese voorstellen, en bijlage 2 geeft tot slot de tijdlijn van behandeling dit EU-dossier in de Tweede Kamer weer.

¹ Op 16 december 2020 werd bv een tijdelijke wijziging van de Slotverordening voorgesteld in verband met Corona, met meer flexibiliteit.

2 Mandaat EU-rapporteurschap

In de [prioriteringsexercitie](#) van 7 december jl. voor de commissie IenW is het voorstel voor een herziening van de EU-slotverordening tot prioriteit benoemd, met als mogelijkheid de benoeming van een EU-rapporteur. In de [procedurevergadering van 22 februari](#) 2023 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat mij, Daniel Koerhuis, als rapporteur het mandaat verleend voor het EU-rapporteurschap voor de herziening van de op handen zijnde EU-Slotverordening.

Doel van mijn rapporteurschap was tweeërlei:

- > Het versterken van de informatiepositie van de commissie I&W en
- > Waar mogelijk het uitdragen en versterken van de parlementaire inzet in Brussel.

De volgende vragen stonden hierbij voor mij als rapporteur centraal:

1. Wat is het momentum in Brussel voorafgaand aan het uitbrengen van het voorstel? 2. Hoe kijken verschillende relevante belanghebbenden aan tegen de herziening van de Slotverordening? Welke aandachtspunten of knelpunten zijn er volgens hen? 3. Hoe verloopt de politieke discussie hierover in Brussel en binnen andere relevante lidstaten in aanloop naar de Europese besluitvorming? 4. Welke aanbevelingen kan ik doen aan de commissie IenW ter beïnvloeding van de Nederlandse inzet in de Transportraad.

Uit te dragen positie namens de commissie IenW

De positie die de rapporteur namens de commissie IenW zou willen uitdragen, is in grote lijnen conform die van het kabinet. De huidige slotverordening baseert de toewijzing op historische rechten. In de herziene verordening moet wat betreft het kabinet duidelijkheid komen om maatwerk te kunnen leveren bij het toekennen van slots, met name op basis van de volgende drie aspecten, waarvan de rapporteur het belang ook zou willen uitdragen:

- Duurzaamheid zou een belangrijk criterium moeten zijn bij het toekennen van slots (lagere uitstoot en minder geluid);
- Meer nationale sturing waar het gaat om het verbeteren van het netwerk (lange, middellange, korte afstanden, routes en nieuwe markten);
- Meer sturing in het toekennen van slots ten behoeve van luchtvracht.

3. Bevindingen op basis van gesprekken met instellingen en stakeholders

Tijdens een bezoek aan Brussel op 25 en 26 juni heb ik in mijn hoedanigheid als EU-rapporteur gesproken met vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV EU), de Europese Commissie en de belangenorganisatie voor de luchtvaartmaatschappijen (Airlines for Europe, A4E). In de weken erna zijn er nog aanvullend aparte sessies geweest met vertegenwoordigers van de belangenorganisatie voor het milieu (Transport & Environment) en de luchthavens (Airports Council International Europe (ACI)).

Onderstaand de bevindingen vanuit deze gesprekken:

Herziening van de EU Slotverordening wordt niet breed gesteund...

In de gevoerde gesprekken sprong de urgentie van de slotverordening er niet uit. Volgens een aantal gesprekspartners zou de herziening van de slotverordening vooral van belang zijn voor degenen die historische rechten willen wijzigen. Voor milieuredenen (stillere, schonere, zuinigere) zijn er meerdere opties, zoals b.v. gebruikmaking van de luchthaventarievenrichtlijn. Behoeft aan herziening bestaat vooral bij de luchthavenbranche: op de enorm drukbezette luchthavens is meer grip nodig om te kunnen sturen: als alle slots vergeven zijn maar een aantal op het laatste moment toch wordt afgezegd, kunnen deze slots niet benut worden voor het doel waarvoor ze bestemd zijn. Dat gaat ten koste van sturing op goede kwaliteit: de juiste bestemmingen en het maatschappelijk belang van een goede netwerkfunctie. Volgens de luchthavenbranche moet er vooral meer transparantie komen over het gebruik van slots en meer rekening worden gehouden met de netwerkqualiteit. De Europese slotverordening is uitgewerkt in guidelines, bepalingen over het toekennen van slots waarbij rekening wordt gehouden met netwerkqualiteit of duurzaamheid, maar dat is geen verplichting. Bij conflicterende aanvragen of nieuwe uitgifte (bij niet-gebruik) kunnen door slotcoördinator criteria t.a.v. netwerkqualiteit en duurzaamheid worden toegepast.

Het karakter van slots is oorspronkelijk dat van een vergunning, maar inmiddels worden slots vooral beschouwd als eigendom, dat je in theorie zelfs kunt verhandelen. In de plannen van de Commissie waren recentelijk diverse scenario's over de herziening uitgewerkt en ter consultatie voorgelegd aan stakeholders; deze scenario's varieerden van lichte wijzigingen (percentages procentueel lichtelijk gewijzigd) tot verdergaand (waarbij slots zouden kunnen worden verhandeld of geveild en opbrengsten dan in een green fund zouden stromen). Er waren weinig voorstanders van veiling.

Zo lang de herziening er niet is, zouden in de bestaande verordening de regels beter moeten worden toegepast, menen bijvoorbeeld de luchtvaartmaatschappijen. Zo wordt de verplichte luchthavencapaciteitsanalyse (die voor elk seizoen moet plaatsvinden) niet meer goed uitgevoerd op veel plekken; deze verplichting zou beter nageleefd moet worden.

... zijn er ook andere instrumenten die kunnen worden ingezet?

Meerdere gesprekspartners wezen erop dat de slotverordening onderdeel is van een breder

pakket aan EU-regels die eveneens al een tijdje op herziening wachten: de herziening van de slotverordening zou gelijk worden gepubliceerd met de herziening van de luchtvaartdienstenrichtlijn uit 2008, en de herziening van de richtlijn over luchthaventarieven uit 2009. Deze laatste was enkele jaren geleden al voorzien maar is uitgesteld. Samen met de herziening van de slotverordening zou dit drietal een pakket vormen, omdat er veel inhoudelijke samenhang is.

De luchtvaartdienstenrichtlijn werd oorspronkelijk ingevoerd samen met de luchthaventarievenrichtlijn, als pakket waarmee marktopening kon worden mogelijk gemaakt. Hiermee kon een luchtvaartmaatschappij niet alleen vanuit eigen land maar vanuit elk Europees land opereren. De Commissie heeft sindsdien een aantal keren getracht de regels te hervormen, maar gegeven de tegengestelde belangen blijkt dit uiterst complex, waarbij enerzijds een balans nodig is tussen open markt (luchtvaartmaatschappijen) versus systeem reguleren (luchthavens), en anderzijds een balans tussen Noord-Europa (meer gericht op netwerkqualiteit) en Zuid-Europa (meer gericht op toeristen - dus point-to-point vakantievluchten). Er is lef nodig om hierdoorheen te breken.

Een van de ideeën voor de wijziging van de luchthavendienstenrichtlijn was dat de kapitaaleisen voor luchtvaartmaatschappijen aangepast zouden worden, er moest een buffer komen (vergelijkbaar met banken) om in tijden van crisis iets achter de hand te hebben. Luchtvaartmaatschappijen zijn daarop tegen, daarom is wijziging van deze richtlijn controversieel.

Met een wijziging van de luchthaventarievenregelgeving zou nog beter kunnen worden gedifferentieerd ten behoeve van publieke belangen zoals duurzaamheid. Bij de meeste luchthavens geldt bonus/malus: hoe meer geluidhinder, des te hogere tarieven. Schiphol gebruikt het ook al veel om te stimuleren tot bijvoorbeeld vermindering van geluidhinder. Hier en daar werd door gesprekspartners aangegeven dat ten aanzien van deze differentiatie en de bonus/malus verhouding ruimte is om deze verder aan te scherpen ten behoeve van meer sturing (op duurzaamheid). Maar als tarieven eenmaal zijn vastgelegd moeten ze wel een aantal jaren op hetzelfde niveau blijven.

Voor connectiviteit en een verschuiving naar andere luchthavens (en meer concentratie *long haul* op Schiphol) wordt door enkelen een 'cross-over' gezien met andere regelgeving: de luchthavendienstenrichtlijn geeft regels over verkeersdistributie en een lidstaat kan besluiten deze regels in te roepen.

Sturen op connectiviteit

De luchthaven Schiphol richt zich meer op connectiviteit dan andere luchthavens. Die is niet alleen van belang voor Nederland, en naar de mening van enkelen wordt in Nederland te weinig gekeken naar het brede Europese belang: zo zou krimp van Schiphol kunnen leiden tot problemen omdat bv een land als Finland alleen/vooral connecties heeft via Schiphol en dan wellicht afgesloten is van de rest van Europa/de wereld.

Tijdens de gesprekken heb ik ook gevraagd naar de verdeling van slots over meerdere luchthavens (zoals bv Schiphol en regionale luchthavens):

Daarbij kwam naar voren dat als je intervenueert in een markt, dat op een non-discriminatoire,

proportionele en transparante wijze moet gebeuren, aldus de Commissie. Verschuiven van Schiphol naar een regionale luchthaven gaat om het creëren van ruimte. De verdeling tussen de luchthavens moet dan op basis van *fair competition* plaatsvinden. Meerdere luchthavens moeten dan in feite worden beschouwd één stad te bedienen. Daarnaast spelen zaken een rol als goede (OV-)verbindingen met de stad maar ook een snelle en rechtstreekse OV-verbinding tussen beide luchthavens (maximaal 1 uur).

Milaan wordt door meerdere gesprekspartners aangehaald als voorbeeld: in Milaan liggen de beide vliegvelden (Malpensa en Linate) een eind van elkaar vandaan (maar wel met een snelle en rechtstreekse OV-verbinding), de vluchten worden ertussen verdeeld (de een long-haul, de ander point-to-point). Milaan heeft de luchthavendienstenregelgeving als basis hiervoor gebruikt. Maar de vraag is of iets soortgelijks bij Schiphol van toepassing kan zijn. De Commissie gaf overigens met zoveel woorden aan dat de regels waarop Milaan zijn rechten heeft verkregen nu onder discussie zijn.

Schiphol alleen voor KLM gebruiken en een regionale luchthaven voor andere diensten is geen *fair competition*, zegt de Commissie: bij een splitsing van long haul naar Schiphol en korte vluchten naar een regionale luchthaven kan het immers zo zijn dat long haul maatschappijen (als KLM) dan toch ook korte vluchten doen; als zij dan wel op Schiphol kunnen zitten, is het toch verkapt oneerlijke concurrentie.

Een suggestie van de Commissie is verder om te stimuleren met bijvoorbeeld prijzen: er is geen bezwaar tegen het secundair verhandelen van slots. Als je rechten hebt, kun je ze verkopen als 'license to use'. VK heeft dat tijdens het EU-lidmaatschap al gedaan.

Sterke positie EU-luchtvaartmaatschappijen in concurrentie met derde-landen nodig

Meerdere gesprekspartners geven aan dat het van belang is luchtvaartmaatschappijen in Europa sterk te houden, om te voorkomen dat grote luchtvaartmaatschappijen buiten de EU het over nemen. Vanuit economisch en maatschappelijk perspectief (netwerkfunctie), maar ook vanuit duurzaamheidsperspectief wordt Europese concurrentie van belang geacht, juist ook om te zorgen dat derde-landen met veel meer vervuilende vliegtuigen geen poot aan de grond krijgen. Regelgeving op het vlak van duurzaamheid zou dan juist de EU-luchtvaartmaatschappijen beschermen tegen meer vervuilende maatschappijen uit derde-landen. De aanname van groene groei speelt hierbij een rol, en hierbij moet worden gelet op het internaliseren van positieve en negatieve effecten.

Als Schiphol uitstoot moet reduceren en andere luchthavens niet, ontstaat naar verluidt oneerlijke concurrentie. Daarom zou volgens een aantal gesprekspartner gecoördineerde actie nodig zijn, anders ontstaat carbon leakage, en gaat het luchtverkeer verschuiven naar andere landen.

Zijn er opties om vrachtvervoer beter te kunnen accommoderen?

Voor vrachtverkeer zou het lastig zijn om historische slots te krijgen en te houden omdat ze volatiel zijn (eerst vrachtruim van passagiersvliegtuigen volkrijgen voordat je een speciaal vrachtvliegtuig inricht) en dat schuurt met de 80/20%-regel: als het slot toch niet nodig is, vervalt het en daarmee vervalt ook het toekomstige recht (use it or loose it). Ook voor deze sector is zekerheid en voorspelbaarheid desalniettemin van belang.

De luchtvracht levert intussen wel de meeste banen op. (Uit de gesprekken blijkt overigens dat de

luchtvracht niet veel oplevert voor de bedrijfswinst van Schiphol zelf).

Ik heb met de gesprekspartners doorgenomen hoe het probleem voor het vrachtverkeer zou kunnen worden opgelost. Twee aparte slotpools (één voor passagiersvluchten en één voor vrachtluchten) blijkt geen optie en juridisch niet mogelijk en zal op weerstand stuiten bij de Europese Commissie omdat passagiersvluchten ook vracht kunnen meenemen en de Commissie dan vrachtluchten toch ook als concurrentie bestempelt. Aparte regels voor die twee stromen wordt dan als concurrentievervalsing gezien.

Ook blijkt dat de meeste luchtvaartmaatschappijen liever één pool willen; een afgebakend stuk voor vracht spreekt niet aan. Het wordt in het algemeen logischer gevonden als een slotcoördinator meer mogelijkheden en flexibiliteit zou hebben, en als deze criteria (als duurzaamheid, connectiviteit, economische impact) kan toepassen.

In het gesprek met de Europese Commissie werd de vergelijking gemaakt met privéjets: deze hebben geen vaste slots. Er is een onderscheid tussen vrije vluchtbewegingen en slots. Er is ruimte voor vrije vluchtbewegingen en die zou je naar analogie van de privéjets, ook kunnen benutten voor luchtvracht. De luchtvracht zou dan in een pool voor vrije vluchtbewegingen moeten komen. Op het moment dat er vluchtbewegingen vrijkomen (doordat bijvoorbeeld privéjets zouden worden geschrapt of de luchthaven slots overhoudt) kunnen die in de pool voor vrije vluchtbewegingen komen.

Het plafond op bewegingen is een Nederlandse uitvinding. Luchtvracht komt niet in de knel door de slotverordening maar door een plafond op de slots, aldus de Commissie.

Sprekend over een pool van vrije vluchtbewegingen, bleek dat Schiphol wel meer flexibiliteit wil, en een grotere rol van de luchthaven, die het best kan overzien wat nodig en wenselijk is. Ik werd er daarbij ook op gewezen dat naast de privéjets (die bovenop de slots komen) ook legervliegtuigen geen slots hebben en gewoon aankondigen als/dat ze willen landen. Daar is ook verder geen handhaving op. Luchthavens zouden meer handhavingsmogelijkheden willen hebben, omdat dan de niet gebruikte slots beter verdeeld kunnen worden en dat zou wellicht in het voordeel van vrachtvliegtuigen kunnen zijn.

Vrije vluchtbewegingen geven geen rechten, het blijft dan toch zo dat je moet bellen en vragen naar de mogelijkheid van landen/stijgen. Luchtvracht is bij uitstek een tak van sport waarbij het vaak onzeker is wanneer hoeveel vervoerd moet worden, dus dat je moet bellen en vragen naar de mogelijkheid van landen/stijgen lijkt aan te sluiten bij de behoefte van de sector.

Schoner, stiller, zuiniger?

Geluid was tot dusver misschien wel het grootste milieuprobleem van de luchtvaart maar nu lijken brandstoffen de meeste klimaatimpact te hebben. Sustainable Aviation Fuels (SAF) wordt als belangrijke oplossing gezien.

Een belangrijke notie daarbij is dat bij de volgende herziening van RefuelEU Aviation nieuwe mogelijkheden (nieuwe brandstoffen) worden meegenomen. Die herziening is in 2027. Luchtkwaliteit is hierbij een belangrijk aspect, en het oplossen van vliegtuigstrepen. Nederland stond in de Raad alleen bij het bepleiten van grotere bijmenging SAF dan de 8% die ervoor nu uiteindelijk is uitgekomen. 8% was niet een wetenschappelijk onderbouwd getal maar een

uitkomst van onderhandelingen. Lufthansa heeft al onderzoek gedaan naar het effect van SAF op de motoren, het blijkt dat het schoner is en minder onderhoud vergt.

Onderstaand een aantal oplossingsrichtingen om op duurzaamheid meer te sturen, of schoner / zuiniger te kunnen vliegen, die door diverse gesprekspartners ingebracht werden tijdens de gesprekken.

- Door verschillende partijen werd aangegeven dat ook met andere regelgeving dan de slotverordening maatregelen kunnen worden genomen. Bijvoorbeeld op milieuregelgeving op basis van de bonus/malus-regeling in de luchthaventarievenrichtlijn (zie ook onder 3.2).
- Auxiliary power unit (APU) (dieselaggregaat aan boord van het vliegtuig) wordt gebruikt om motoren op gang te brengen. Staat nu al op de grond ruim tevoren aan, en is klimaatvriendelijk. Met pre-compressed air (PCA) kun je dat vervangen (behalve een paar minuten voor de start, dan is de APU wel nodig). Alle vliegtuigen kunnen verbinden met PCA op de grond. Dit scheelt veel uitstoot.
- Elektrisch taxiën²: Het idee daarbij is dat een vliegtuig met zgn taxibots van en naar de baan wordt gesleept. Hierdoor kan een vliegtuig zonder motoren taxiën. Het verbruikt dan minder kerosine en stoot dus minder CO₂, NO_x en (ultra)fijnstof uit. Dit zou naar verluidt 50% uitstoot schelen op de grond. Alleen grote luchtvaartmaatschappijen zetten deze nu in.
- Waterstof: er zijn waterstofrotondes in Rotterdam, Amsterdam, Venlo, Groningen. Airbus is geïnteresseerd in waterstofvliegtuigen dichtbij het waterstofnetwerk. Dat betreft twee luchthavens in Nederland: Rotterdam en Groningen. Is er een begrotingsartikel voor waterstofinvesteringen voor het luchtverkeer?
- Luchtkwaliteit: Door de milieu-organisatie werd gewezen op Parfinic hydrogen³, die stoffen anders verbrandt en veel schoner is dan fossiele brandstoffen. De kosten zijn minder dan 5 cent per liter. Beter voor luchtkwaliteit, geeft minder strepen en dezelfde hoeveelheid (als fossiel) overbrugt een grotere afstand; dit laatste levert een bezuiniging van 2% op. Ook van belang voor arbeidsomstandigheden op de luchthaven. Nadeel kan zijn de compatibiliteit van motoren (certificering)⁴: hiervoor geldt als norm 8%.

² er ligt een motie voor elektrische taxibots

³ een proces voor het met waterstof behandelen van een grondstof afkomstig uit hernieuwbare bronnen, zoals plantaardige oliën, om paraffinekoolwaterstoffen te produceren in de aanwezigheid van waterstof die het theoretische waterstofverbruik overschrijdt en onder waterstofbehandelingsomstandigheden in een vastbedreactor met een aantal in serie geplaatste katalytische zones die een waterstofbehandelingskatalysator bevatten (bron: wiki)

⁴ De ICAO ontwikkelt internationaal regelgeving voor de veiligheid en de milieuprestaties van vliegtuigen. Deze zijn in normen vastgesteld en elk vliegtuig en/of motortype dient te worden gecertificeerd en daarbij aan te tonen binnen deze normen te blijven. Deze gegevens zijn openbaar beschikbaar voor alle gecertificeerde vliegtuigen. Aan de certificatieprocedure voor milieunormen worden dezelfde hoge eisen gesteld als voor vliegveiligheid. Het niveau van de norm wordt steeds zodanig gekozen dat deze het meest kosteneffectief is: de grootste vermindering van milieubelasting per vliegtuig of motor per € kosten voor de industrie. Een andere ICAO-voorwaarde is dat de norm niet 'technology forcing' is, oftewel niet een bepaalde nieuwe technologie voor alle fabrikanten afdwingt. (bron: parlement en wetenschap over toekomst verduurzaming luchtvaart, 7 juni 2021).

Met parfinic hydrogen zijn Nederland en Denemarken als voorlopers al bezig; mogelijk kan hiervoor ook geld vanuit het Horizon Europe benut worden.

- Luchtvaart investeert in deals met spoorwegmaatschappijen; bijvoorbeeld het automatisch overzetten van bagage tussen modaliteiten.

Aandacht vanuit Brussel voor de krimpdiscussie op Schiphol

Meerdere Brusselse gesprekspartners begonnen over de situatie op Schiphol: de doelstelling van krimp, de rechtszaak daarover en het (in de ogen van velen) oneigenlijk gebruik van de balanced approach. De situatie wordt nauwlettend gevolgd, het is de eerste keer dat het op deze manier gebeurt. In de EU wordt met interesse gekeken naar de uitkomst van dit proces en de mogelijke precedentwerking ervan.

De officiële benadering vanuit de EU-geluidsregelgeving houdt in, zo werd mij meermaals met nadruk verteld, dat je eerst een doel stelt vanuit het geluidsperspectief, en vervolgens gaat kijken hoe je dat het best kunt bereiken, inclusief diverse scenario's en voors en tegens. In Nederland is het andersom gegaan: eerst is krimp als doel gesteld, en zo'n kwantitatieve beperking is – volgens de Europese Commissie – normaliter een 'last resort' (dus als andere scenario's niet werken). Een procedure moet starten met het geluidsperspectief als doel, waarna wordt gekeken hoe je dat het best kunt bereiken. Als een consultatie met stakeholders en een analyse uiteindelijk leidt tot zo'n kwantitatieve beperking, moet worden voorgelegd aan de Commissie. Die reageert met een beredeneerde opinie. Een negatieve opinie schort de maatregel niet op maar kan wel door partijen in het geding bij de rechter worden gebruikt (en de verwachting is dat dat ook zal gebeuren). De Europese Commissie geeft hierover ook aan dat je als politiek een doel kunt stellen en luchtvaartmaatschappijen en luchthavens de kans kunt geven om met ideeën te komen. Een suggestie kan dan bijvoorbeeld zijn het verplaatsen van een aantal vluchten van de nacht naar de dag, als meest kosteneffectieve maatregel.

Tot slot werd aangegeven door de Commissie dat het getal van 498.000 vluchten (versus de beoogde 440.000) in haar ogen als vaststaand Nederlands beleid en feitelijk wet wordt gezien, aangezien dit in meerdere beleidsbrieven over meerdere jaren is vastgelegd.

Het krachtenveld in Europa

Het krachtenveld ligt verdeeld.

Nederland trekt qua duurzaamheid vooral op met Oostenrijk, Frankrijk, België en Luxemburg, deze coalitie is meer bezig met zaken als minimum ticketprijzen, vermindering privévluchten etc.

Als het gaat om netwerkqualiteit werkt Nederland vooral samen met Duitsland en Frankrijk.

Zuid-Europa zit veel meer op toerisme (point-to-point). De Oost-Europese lidstaten hebben vooral belang bij low-cost.

Gemerkt wordt dat het VK nauwlettend op een afstand tracht invloed te hebben, zij hebben grote belangen bij wat er gaat worden geregeld. In het kader van het Brexit-akkoord vinden regelmatig luchtvaart- en transportoverleggen plaats met het VK.

Luchthavens vinden in het algemeen de slotverordening wel belangrijk, of willen in ieder geval strengere regels voor betere netwerkqualiteit. Men vindt de 80%-regel ten aanzien van historische slots geen *silver bullet*. Luchthavens willen het systeem beter kunnen controleren.

Luchtvaartmaatschappijen willen meer een open markt.

Slotcoördinatoren staan open voor vernieuwing, maar tegen de door de Commissie geopperde

mogelijkheid van veiling. Ook luchtvaartmaatschappijen zijn in het algemeen minder blij met ideeën van de Commissie over het veilen van vrijkomende slots. China testte zo'n veiling enkele jaren terug, dit bleek erg duur en weinig efficiënt om te alloceren. Alleen erg rijke luchtvaartmaatschappijen konden rechten kopen. Het veilen van slots is in het VK ook toegestaan. In de praktijk betekent het vooral vaak dat er dan een concentratie gaat plaatsvinden.

4 Vragen voor de bewindspersoon

Netwerkkwaliteit/ Connectiviteit

- Gesproken is over het verschuiven van een deel van het vliegverkeer (vakantievluchten) naar (een) regionale luchthaven(s) (zonder dat er groei ontstaat), zie ook onder het kopje ‘sturen op connectiviteit’ in hoofdstuk 3. Door meerdere gesprekspartners werd analogie gezien met bijvoorbeeld Milaan. Aangegeven werd dat zo’n verschuiving wellicht mogelijk zou zijn mits twee luchthavens eenzelfde gebied zouden bedienen op niet te verre (1 uur directe reistijd) afstand en mits er goed OV-vervoer tussen die luchthavens zou zijn. Hoe ziet de minister dit, wat zouden de mogelijkheden voor Nederland zijn, en (onder welke voorwaarden) denkt hij dat dit zou kunnen?

Duurzaamheid

- Hoe gebruikt Schiphol de onder 3.8 (duurzaamheid) genoemde vernieuwingen, bijvoorbeeld op het gebied van brandstoffen?
- Kan het verplicht worden daartoe?
- Investeert het er al in en zo nee, waarom niet?
- Is het mogelijk dat NL bijvoorbeeld samen met Denemarken het voortouw neemt en bijvoorbeeld parfinic hydrogen uitprobeert, bijvoorbeeld bij de City Hopper met fuelaanvoer via trucks (distributievoordeel).
- Bent u bereid bij de herziening ReFuelEU Aviation in 2027 de mogelijkheden van dit soort nieuwe brandstoffen in te brengen?
- Is of komt er een artikel op de begroting voor meer investeringen in waterstof t.b.v. het vliegverkeer?
- Is het mogelijk om met behulp van de bonus/malus regeling in de luchthaventarievenrichtlijn verder te differentiëren ten gunste van duurzaamheid?

Luchtvracht

- Het idee dat geopperd werd tijdens de gesprekken is dat vrachtvliegtuigen naar analogie van de privéjets of bijvoorbeeld militaire vliegtuigen, in een pool van vrije vluchtbewegingen kunnen komen, waardoor toch meer perspectief en duidelijkheid komt te ontstaan voor de luchtvracht.
- Hoe staat de minister hiertegenover?

Bijlage 1 overzicht relevante gerelateerde EU-luchtvaartregelgeving

Luchtvaartdienstenrichtlijn (COM (2008) 1008) gaat over:

eisen voor exploitatievergunningen; de vrijheid om diensten te verlenen en wanneer deze vrijheid bij uitzondering kan worden beperkt; hoe prijzen aan consumenten moeten worden getoond. De herziening is bedoeld om bij te dragen aan een veerkrachtigere en duurzamere luchtvaartsector, ook als reactie op de COVID-19-crisis, terwijl connectiviteit en concurrentie gewaarborgd blijven, consumentenbelangen worden beschermd en hoogwaardige werkgelegenheid behouden blijft. Bedoeld bij het publiceren voor het openen van de markt.

Richtlijn Luchthaventarieven (COM (2009) 12) is een sturingsinstrument en zorgt voor:

meer transparantie over de manier waarop luchthavengelden worden berekend; dat luchthavens niet discrimineren tussen luchtvaartmaatschappijen bij de toepassing van luchthavengelden (tenzij voldoende gelegitimeerd); regelmatig overleg tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen en in elke lidstaat een onafhankelijke toezichhoudende autoriteit die belast is met het beslechten van geschillen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen over luchthavengelden en die toeziet op de implementatie van de richtlijn.

Passagiersrechten

Een voorstel uit 2013 wacht lang op behandeling. Dit is een gevoelig onderwerp voor veel lidstaten, er is veel jurisprudentie over het onderwerp, wat het onduidelijk maakt. Onder meer speelt de vraag wanneer sprake is van overmacht. Diverse voorzitterschappen hebben dit voorstel laten liggen, mede vanwege het risico dat het minder gunstig kan uitwerken voor consumenten (er zit een grote commerciële lobby achter het voorkómen dat overmacht te breed kan worden ingezet). Nederland heeft veelvuldig gevraagd het voorstel te behandelen. Er is wel een breder kader in de maak waar passagiersrechten in zouden passen.

RefuelEU Aviation (COM 2021) 561)

Het voorstel heeft tot doel zowel de vraag naar als het aanbod van duurzame vliegtuigbrandstoffen (sustainable aviation fuels, SAF), met inbegrip van synthetische vliegtuigbrandstoffen, te vergroten en tegelijkertijd te zorgen voor een gelijk speelveld op de EU-luchtvervoersmarkt. SAF is een van de belangrijkste hefboomen op korte en middellange termijn om de luchtvaart koolstofvrij te maken. Het bijmengen van groene brandstoffen is ook een van de snelste manieren om dit te doen. In Nederland was al afgesproken met de luchtvaartbranche te komen tot een percentage van 14% in 2030, en 0% in 2050. Het op 26 april bereikte akkoord gaat uit van vermindering CO₂-emissies via de volgende stappen:

2025	2% SAF	0 % e-fuels
2030	6% SAF	1,2 % e-fuels
2032-33	6% SAF	1,2 % e-fuels
2034	6% SAF	1,2 % e-fuels
2035	20% SAF	5 % e-fuels
2040	34% SAF	10 % e-fuels
2045	42% SAF	15 % e-fuels
2050	70% SAF	35 % e-fuels

EU-geluidsverordening (COM (2014) 598)

regelt geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens. De Balanced approach is hiervan belangrijk onderdeel: het geeft aan dat een geluidsdoel kan worden gesteld met de nodige voorwaarden zoals het in beeld brengen van alternatieven en voor- en nadelen en een goede consultatie.

Bijlage 2 Overzicht behandeling Tweede Kamer – een tijdlijn

In onderstaande tijdlijn treft u een overzicht van de behandeling van het EU-voorstel in de Tweede Kamer.

TIJDLIJN HERZIENING EU-SLOTVERORDENING

29 augustus – 21 november 2022 **Publieke consultatie door de EC voor de geplande herziening van de slotverordening**

<p>6 oktober 2022</p>	<p><u>Commissiedebat luchtvaart (Kamerstuk 29665 nr. 444)</u></p> <p>Reactie minister op vragen over de herziening slotverordening: <i>[...] we zullen dat aangrijpen om in te zetten om meer ruimte voor nationale sturing op publieke belangen, zoals netwerkkwaliteit in de slotverordening te krijgen [...]</i></p> <p><i>We hebben de slotcoördinator gevraagd om in het kader van de verankering van het besluit een reductiemethodiek te ontwikkelen en voor te stellen. Die wordt op dit moment nader uitgewerkt. Maar ik zeg erbij dat die reductiemethodiek, gegeven de regelgeving die we in Europa hebben, zal moeten aansluiten bij de basisvereisten uit de slotverordening, en dat is dat die neutraal, transparant en vooral ook non-discriminatoir moet zijn. [...]</i></p> <p><i>Bij de herziening van de EU-slotverordening zullen we daar ook zeker aandacht voor vragen, voor het behoud van een robuuste en gezonde vrachtsector. Maar op dit moment is het creëren van een aparte slotpool voor vracht juridisch niet mogelijk. [...]</i></p> <p><i>Toezegging: De Kamer krijgt een schets van het kabinet van zijn inbreng bij de EU-consultatie ten behoeve van de EU-slotverordening en het inhoudelijk proces hierachter. Dat is een toezegging aan de heer Van der Molen.</i></p>
<p>8 november 2022</p>	<p><u>Reactie van de minister op de inbreng slotcoördinator tijdens technische briefing op 13 oktober 2022 (Kamerstuk 29665 nr. 447)</u></p> <p>‘De inhoud van de technische briefing van de managing director van ACNL, de heer Hugo Thomassen en de toelichting die hij daar gegeven heeft herken en deel ik. De heer Thomassen heeft tijdens de technische briefing onder meer aangegeven dat de huidige EU Slotverordening 95/93 (verder: slotverordening) geen duidelijkheid geeft hoe te handelen in een situatie van afname van de beschikbare capaciteit. Dat komt omdat de huidige slotregels zijn gericht op een situatie van groei van de beschikbare capaciteit. ACNL pleit er dan ook voor om in de slotregels duidelijkheid te geven voor situaties van stabilisatie en reductie van de beschikbare capaciteit, vooral als niet alle slots met een historisch recht binnen de gedeclareerde capaciteit passen. ACNL is op mijn verzoek bezig om daar een methodiek voor te ontwikkelen. Het is belangrijk dat er helderheid komt, zodat slotcoördinatoren weten hoe te handelen in situaties van stabilisatie en afname van de beschikbare capaciteit.’</p>

<p>11 november 2022</p>	<p>Reactie minister op de publieke consultatie over de geplande herziening van de EU-slotverordening (Kamerstuk 22112 nr. 3542)</p> <p>Met als bijlage de door Nederland ingediende reactie op de consultatie.</p> <p>Daarnaast wordt in deze brief het EU-wetgevingsproces voor de herziening van de slotverordening toegelicht.</p>
<p>7 december 2023</p>	<p>Procedurevergadering commissie IenW</p> <p>Tijdens deze PV wordt besloten de herziening van de EU-slotverordening als prioritair EU-dossier aan te wijzen, dit op basis van de rapportage van de prioriterings-exercitie. ‘Een rapporteur kan eventueel bij het verschijnen van de voorstellen benoemd worden.’</p>
<p>21 december 2022</p>	<p>Motie van het lid Koerhuis c.s. over onderzoeken hoe een aparte slotpool op Schiphol voor de luchtvracht kan worden opgezet met een maximaal aantal vluchten per jaar (Kamerstuk 31936 nr. 1008)</p>
<p>25 januari 2023</p>	<p>Commissiedebat luchtvaart (Kamerstuk 31936 nr. 1041)</p> <p><i>“Tot slot in dit blok: mevrouw Van der Graaf vroeg of we ook slots kunnen inbouwen voor duurzame vluchten. Afgelopen jaar hebben we in diverse debatten gewisseld dat het kabinet heel erg voorstander is van een nieuwe slotverordening waarin dit soort aspecten ook meegewogen worden. De Europese Unie stelt de EU-slotverordening vast. Daarin is duurzaamheid op dit moment geen allocatiecriterium, maar vanwege het feit dat wij denken dat het in een tijdperk en in decennia van verduurzaming niet lang vol te houden is om verduurzaming daarbij geen rol te laten spelen, zetten wij ons bij de wijziging van de EU-slotverordening wel in op meer ruimte voor het meenemen van duurzaamheid in de toewijzing van slots. Het voelt namelijk een beetje raar als we straks aan de ene kant ons best doen om vluchten op de kortere afstand over te hevelen naar de trein, maar de achterblijvende slots vervolgens worden ingevuld met slots die minder duurzaam zijn. Dan bereiken we uiteindelijk netto niet heel veel voor Schiphol. Daar zou een herziening van de slotverordening ons zeer bij kunnen helpen.”</i></p>
<p>1 februari 2023</p>	<p>Strategische procedurevergadering commissie IenW</p> <p>Tijdens deze SPV besluit de commissie de leden Koerhuis en Boucke aan te wijzen als rapporteur voor het EU-voorstel voor de herziening van de EU-Slotverordening luchtvaart (naderhand wordt dat alleen Koerhuis, omdat het lid Boucke zich meer specifiek wilde richten op luchtruimherziening).</p>
<p>22 februari 2023</p>	<p>Instemming van de commissie met de mandaatnotitie voor het rapporteurschap van het lid Koerhuis, ‘met dien verstande dat rapporteur ook in gesprek zal gaan met een ngo met expertise op het gebied van duurzaamheid, zoals Transport & Environment’.</p>

<p>24 februari 2023</p>	<p><u>Verslag schriftelijk overleg over de geannoteerde agenda informele bijeenkomst van EU-transport- en energiministers</u> (Kamerstuk 21501-33 nr. 1005)</p> <p>‘Het kabinet zet bij de geplande herziening van de EU-slotverordening in op meer nationale beleidsruimte om duurzaamheid, netwerkqualiteit en vrachtoperaties mee te nemen in de slotallocatie. Deze inzet is door het kabinet als reactie op de publieke consultatie over de geplande herziening van de EU-slotverordening met de Commissie en de Kamer gedeeld. Het standpunt van andere lidstaten is in deze fase nog niet bekend. Het is ook niet bekend met welk voorstel de Commissie zal komen, noch wanneer. De Commissie zit nog in de verkenningsfase en is recent een impact analyse gestart om de standpunten van stakeholders te inventariseren. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zal deelnemen aan deze impact analyse om opnieuw de voor Nederland belangrijke punten onder de aandacht te brengen.’</p>
<p>27 februari 2023</p>	<p><u>Adviesrapport en beleidsregel slotreductie van ACNL</u> (Kamerstuk 29665 nr. 458)</p> <p>Aanbieding van het adviesrapport van de slotcoördinator over de manier waarop tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen en de hiermee samenhangende slots kan worden gekomen. Ook is gevraagd om in te gaan op de motie van het lid Kröger c.s. (Kamerstuk 31936 nr. 950) waarin de regering wordt gevraagd om te onderzoeken hoe een methodiek «voor het niet kunnen alloceren van slots waarop historische aanspraak kan worden gemaakt» ontworpen kan worden.</p>
<p>3 april 2023</p>	<p><u>Brief minister over de wenselijkheid en mogelijkheden om privéjets meer onderdeel te maken van het klimaatbeleid voor de luchtvaart</u> (Kamerstuk 31936/ 32813 nr. 1053)</p> <p>“Daarnaast is de Europese Commissie voornemens de Slotverordening te herzien. De input van Nederland op de openbare consultaties hierover is tweeledig. Enerzijds wenst Nederland meer nationale ruimte om te sturen op duurzaamheid, netwerkqualiteit en vracht in de slotallocatie en anderzijds wil Nederland dat er in de EU-slotverordening duidelijkheid wordt gegeven ten aanzien van het handelen van een slotcoördinator in een situatie van krimp van de beschikbare capaciteit op een luchthaven. Dit is de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de motie Kröger betreffende het reguleren van kleine passagiersvliegtuigen en de Nederlandse inzet in Europa ter regulering van het gebruik van privéjets.”</p>
<p>23 mei 2023</p>	<p><u>Commissiedebat Transportraad 1 juni 2023</u> (Kamerstuk 21501-33 nr. 1021)</p> <p><i>[...] Mevrouw Kröger vroeg waarom we bij de slotverordening niet terugzien wat het doel is van een luchthaven en de luchtvaart. Het kenmerk van de slotverordening is dat je die gebruikt om schaarse capaciteit te verdelen. De omvang van de luchtvaart en dergelijke is uiteindelijk nationaal bepaald. Dat hebben we in Nederland gedaan met het hoofdlijnenbesluit Schiphol vorig jaar. Daarachter zit wel</i></p>

degelijk dat wat Nederland betreft een aantal dingen in de slotverordening moeten worden aangepast waar wij in Nederland tegenaan lopen, zeker nu we het aantal vluchten willen reduceren. Kun je bijvoorbeeld onderscheid maken tussen vracht- en passagiersvluchten? Daar zijn we volop mee bezig, ook aan de hand van de motie van de heer Koerhuis. Denk ook aan de vraag of je in de toekomst onderscheid kunt maken — dat kan nu niet — door de ruimte die ontstaat door vluchten die overgezet zijn op de trein niet in te vullen door een andere korte-afstandsvlucht, want dat zou een beetje suboptimaal zijn. Dat kan nu niet en dat willen we in de toekomst wel graag. Dat is een voorbeeld van een aantal zaken die Nederland op dit punt heeft ingebracht.[...]
