

Vergaderjaar 2023–2024

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1130

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2023

Op 14 juli 2023 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat het eindrapport van de EU-rapporteur over de herziening van de EU Slotverordening 95/93 (verder: slotverordening) gestuurd met daarbij het verzoek om een schriftelijke reactie op de aanvullende vragen in het eindrapport. In de brief is aangegeven dat de antwoorden betrokken zullen worden bij het commissiedebat Transportraad van 22 november 2023¹. Met deze Kamerbrief wordt invulling gegeven aan dat verzoek.

Allereerst dank aan de EU-rapporteur (verder: rapporteur), het lid Koerhuis (VVD), voor het opstellen van het eindrapport en het stellen van de aanvullende vragen. Alvorens in te gaan op de beantwoording van de vragen worden hieronder enkele algemene observaties ten aanzien van de slotverordening gedeeld. Het eindrapport bevat verder waardevolle informatie en de uitkomsten zijn nuttig en bruikbaar bij de lopende trajecten die in het rapport behandeld worden.

Enkele observaties met betrekking tot de slotverordening

De bevindingen in het eindrapport en de aanvullende vragen hebben niet alleen betrekking op de geplande herziening van de slotverordening, maar (vooral) ook op andere onderwerpen en regelgeving zoals de richtlijn luchthavengelden 2009/12, verordening 1008/2008 inzake de exploitatie van luchtdiensten in de EU, brandstoffen, elektrisch taxiën en (betere) samenwerking tussen de luchtvaart-en spoorwegsector.

In het eindrapport wordt het belang benadrukt van sturing op netwerk-kwaliteit, duurzaamheid en behoud van de vrachtoperaties bij het proces van slotallocatie. Dat is in lijn met de inzet van het Ministerie van

¹ Het Commissiedebat Transportraad van 22 november is vervangen door een Schriftelijk Overleg op 17 november 2023. Tijdens het Commissiedebat Luchtvaart van 25 oktober 2023 is dit eindrapport besproken.

Infrastructuur en Waterstaat bij de geplande herziening van de slotverordening, omdat sturing op deze onderdelen op dit moment niet of nauwelijks mogelijk is op grond van de huidige slotverordening.

De slotverordening wordt in het eindrapport gepresenteerd als onderdeel van een breder pakket aan EU-regels – samen met Verordening 1008/2008² en de richtlijn luchthavengelden – die al enige tijd om uiteenlopende redenen op herziening wachten. Op dit moment is nog niet bekend of deze EU-regelgeving op het gebied van luchtvaart als pakket behandeld wordt door de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft hier nog geen formeel besluit over genomen. Zodra daar meer over bekend is wordt de Kamer daarover geïnformeerd.

Verder is elk onderdeel van deze regelgeving – ongeacht of het wel of geen onderdeel uitmaakt van een pakket – met een eigen doel gemaakt. Daarom is het in aparte regelgeving vastgelegd. Zo bevat EU Verordening 1008/2008 de regels voor onder meer de exploitatievergunningen van, en markttoegang voor, EU-luchtvaartmaatschappijen tot de interne markt en bevat de slotverordening de regels voor het verdelen van slots ten behoeve van gebruik van schaarse luchthaveninfrastructuur door een onafhankelijke coördinator. Daarbij dient in algemene zin te worden opgemerkt dat luchtvaartmaatschappijen over landingsrechten dienen te beschikken voor markttoegang tot Nederland alsmede over slots voor toegang tot gecoördineerde luchthavens binnen Nederland. Het is belangrijk te realiseren dat landingsrechten en slots niet hetzelfde zijn, in het eindrapport worden deze termen soms door elkaar gebruikt.

Door middel van landingsrechten verlenen Staten in het algemeen op basis van bilaterale of in een aantal gevallen bredere EU-luchtvaartverdragen met derde landen, toestemming aan luchtvaartmaatschappijen om passagiers, vracht en post op te nemen of af te zetten op hun grondgebied. Daarnaast hebben luchtvaartmaatschappijen die van, naar of via de EU opereren ook slots nodig om te kunnen opereren op gecoördineerde luchthavens binnen de EU. Een slot kan op grond van de slotverordening gedefinieerd worden als toestemming van een onafhankelijke coördinator om op een bepaalde datum en tijd de (gehele voor de uitvoering van een luchtdienst) noodzakelijke infrastructuur op een gecoördineerde EU-luchthaven te gebruiken om te landen of te stijgen. Slots worden per gecoördineerde luchthaven gealloceerd en zijn daarmee luchthaven-gebonden.

In dat kader is het ook nuttig om in te gaan op de observatie in het eindrapport dat «slots inmiddels beschouwd worden als eigendom». Volgens de Europese Commissie geven slots luchtvaartmaatschappijen enkel het recht om op bepaalde data en tijdstippen een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen en op te stijgen³. Daaruit valt af te leiden dat slots te kwalificeren zijn als gebruiksrechten in plaats van eigendomsrechten. Wanneer een luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat zij haar slotreeksen naar behoren heeft gebruikt, kan zij opnieuw aanspraak maken op dezelfde slotreeksen in het eerstvolgende vergelijkbare seizoen. De beschikbare capaciteit op de desbetreffende gecoördineerde luchthaven is daarbij leidend. Het feit dat een luchtvaartmaatschappij volgens deze regels een historische aanspraak kan maken op een slotreeks betekent dus niet dat een luchtvaartmaatschappij het recht heeft op het verkrijgen van deze slots. Immers, hiervoor is wel vereist dat de capaciteit hiervoor beschikbaar is.

² Verordening 1008/2008 wordt in het eindrapport van de rapporteur per abuis luchthavendienst-richtlijn genoemd.

³ Overweging 8 in eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001PC0335.

Op basis van zijn interviews concludeert de rapporteur onder meer dat er geen urgentie wordt gevoeld om de slotverordening te herzien, met uitzondering van de branchevereniging voor de luchthavens (ACI). Ook wordt gemeld dat de Europese Commissie besloten heeft het wijzigingsvoorstel over het mandaat van de huidige Commissie heen te tillen. De beslissing van de Europese Commissie om meer tijd te nemen om met een wijzigingsvoorstel te komen is niet formeel gecommuniceerd, maar deze informatie sluit wel aan bij de signalen die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vanuit Brussel ontvangt. Verder dient opgemerkt te worden dat de zogenaamde Covid-19 bepalingen met ingang van 29 oktober 2023 (start van het winterseizoen 2023–2024) komen te vervallen⁴. Die bepalingen waren bedoeld om de slotsystematiek gaande te houden bij ernstige epidemiologische situaties, natuurrampen, politieke onrust en oorlog. De noodzaak om die bepalingen, of vergelijkbare bepalingen, weer in de slotverordening te krijgen zijn in ieders belang en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zal daar ook aandacht voor blijven vragen, naast de voor Nederland belangrijke punten⁵.

Beantwoording vragen

De vragen zijn ingedeeld in de drie aspecten die het rapport centraal stelt: netwerkqualiteit, duurzaamheid en behoud van vrachtoperaties. De vragen worden per thema beantwoord.

1. Netwerkqualiteit/connectiviteit

Vraag: Wat zijn de mogelijkheden voor Nederland voor het verplaatsen van vliegverkeer (tussen Schiphol en regionale luchthavens) naar analogie van Milaan (met een VVR)? Onder welke voorwaarden zou het kunnen?

Antwoord:

Overheidsingrijpen in de geliberaliseerde luchtvaartmarkt is erg ingewikkeld omdat het niet strookt met de principes van een open markt en vrije concurrentie waarop de EU-regelgeving gebaseerd is. In uitzonderlijke gevallen kan er worden gestuurd op de verdeling van verkeer door middel van een verkeersverdelingsregel (verder: VVR) op grond van Verordening 1008/2008. Dat is een tijdrovend proces en een VVR moet worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Daarbij kan een VVR alleen opgesteld worden voor luchthavens die dezelfde agglomeratie bedienen. Nederland beschikt over een VVR tussen Schiphol en Lelystad. De inwerkingtreding daarvan hangt samen met de integrale besluitvorming rondom Lelystad Airport. Naast Lelystad zou, vanwege de eis dat luchthavens dezelfde agglomeratie moeten bedienen, alleen Rotterdam The Hague Airport in aanmerking kunnen komen voor een VVR met Schiphol. Op deze luchthaven is echter geen capaciteit meer beschikbaar voor extra vliegverkeer.

In het eindrapport wordt voor het sturen op netwerkqualiteit aangegeven dat de Europese Commissie geen bezwaar heeft tegen secundaire slothandel. Omdat secundaire slothandel kan bijdragen aan het toegankelijk houden van de Nederlandse markt in situaties van extreme schaarste – zoals nu het geval is met het kabinetsbesluit – is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat recent gestart met een actualisatie van het onderzoek naar secundaire slothandel dat op 15 juni 2018 met de

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3475 22 augustus 2022.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3542 van 11 november 2022.

Kamer is gedeeld⁶. De Kamer wordt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 over de uitkomsten van deze actualisatie geïnformeerd.

2. Duurzaamheid

De rapporteur stelt enkele vragen over oplossingsrichtingen om meer te sturen op duurzaamheid of om schoner en/of zuiniger te kunnen vliegen. In het rapport worden de volgende oplossingsrichtingen genoemd: bonus/malus regeling in luchthaventarieven, dieselaggregaat aan boord van vliegtuig (deels) vervangen met PCA (pre-compressed air), (meer) elektrisch taxiën, inzet duurzame brandstoffen o.a. waterstof en investeren in deals tussen luchtvaart en spoorwegmaatschappijen. De vragen worden hieronder per type voorgestelde oplossingsrichting beantwoord.

Bonus/malus regeling in luchthaventarieven

Vraag: Is het mogelijk om met behulp van bonus/malus regeling verder te differentiëren ten behoeve van duurzaamheid? Hoe gebruikt Schiphol dit al? Kan het worden verplicht?

Antwoord:

De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de luchthaventarieven ligt bij Schiphol. Daarbij is het Schiphol toegestaan de luchthaventarieven te differentiëren vanwege milieudoeleinden. Deze differentiatie dient plaats te vinden binnen de kaders van redelijkheid, non-discriminatie en kostenoriëntatie. Schiphol differentieert al in de luchthaventarieven voor opstijgen en landen op basis van geluidscategorieën. Stillere en schonere vliegtuigen betalen lagere luchthaventarieven dan lawaaiige en vervuilende vliegtuigen. Ook een heffing voor stikstofuitstoot is onderdeel van de tariefdifferentiatie⁷. Schiphol heeft de ambitie om het gebruik van stillere en schonere vliegtuigen verder te stimuleren. In welke mate een verdere differentiatie van de luchthaventarieven hieraan kan bijdragen wordt door Schiphol in aanloop naar de start van de nieuwe meerjarige tariefperiode 2025–2027 verkend. Een kanttekening hierbij is dat het effect van een verdere differentiatie niet moet worden overschat, omdat de luchthaventarieven maar een beperkt aandeel van de totale kosten vormen die luchtvaartmaatschappijen maken.

Auxiliary power units (APU's)/diesel-aggregaat aan boord van vliegtuig (deels) vervangen met PCA

Vraag: Hoe gebruikt Schiphol dit al? Kan het worden verplicht? En wordt hierin al geïnvesteerd en zo niet, waarom niet?

Antwoord:

In lijn met het Akkoord Duurzame luchtvaart heeft Schiphol tot doel gesteld om in 2030 het gebruik van Auxiliary Power Units (verder: APU) door vliegtuigen te minimaliseren. In het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (verder: LVB) staan al regels voor het gebruik van de APU. De APU mag niet gebruikt worden voor de stroomvoorziening en airconditioning indien walstroom en preconditioned air (verder: PCA) beschikbaar is. Wettelijk moeten op 61 vliegtuigopstelplaatsen voorzieningen aanwezig zijn ter vervanging van de APU. Daarnaast heeft de Nederlandse Arbeids-

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 330 van 15 juni 2018.

⁷ Luchtvaartmaatschappijen betalen per uitgestoten kilogram stikstof tijdens landen of stijgen 4 euro. Zie voor meer informatie over tariefdifferentiatie per luchthaven ook bijlage 1 van Kamerstuk 31 936, nr. 917 van 13 juni 2022 naar aanleiding van de motie van het lid Koerhuis (VVD) over laten onderzoeken hoeveel ruimte er nog is in havengelden om vliegoverlast aan te pakken.

inspectie (concept)eisen opgelegd aan Schiphol in verband met blootstelling van het platformpersoneel aan gevaarlijke stoffen. Het terugdringen van het APU-gebruik is daarvoor een essentiële vereiste. Daarvoor wordt door Schiphol geïnvesteerd in alternatieven voor het gebruik van de APU door vliegtuigen: walstroom, e-PCA's en e-GPU's. De Inspectie Leefomgeving en Transport (verder: ILT) ziet erop toe dat Schiphol de opstelplaatsen voorziet van vervangende voorzieningen. Naast de verplichting voor Schiphol vanuit het LVB houdt de ILT ook toezicht op het gebruik van vervangende voorzieningen door luchtvaartmaatschappijen en grondafhandelaren. De ILT heeft inmiddels een aantal waarschuwingsbrieven gestuurd aan verschillende luchtvaartmaatschappijen. Bij nieuwe overtredingen volgt een last onder dwangsom (LOD).

Elektrisch taxiën

Vraag: Hoe gebruikt Schiphol dit al? Kan het worden verplicht? En wordt hierin al geïnvesteerd en zo niet, waarom niet?

Antwoord:

Schiphol heeft de ambitie om het gebruik van TaxiBots of vergelijkbare sleepvoertuigen in 2030 zoveel mogelijk tot de standaardprocedure in te zetten. Verplicht gebruik van de taxibots hangt mede af van beschikbaarheid van het materiaal. De Kamer is op 11 oktober 2023 over de laatste stand van zaken geïnformeerd⁸.

Inzet duurzame brandstoffen

Vraag: Kan Nederland (bijvoorbeeld samen met Denemarken) het voortouw nemen en «Parfinic hydrogen» uitproberen?

Antwoord:

De verwijzingen bij de vraag over «Parfinic Hydrogen» naar lage kosten en een minimumpercentage van 8 procent geven de indruk dat gedoeld wordt op fossiele kerosine met minder aromaten, zoals vorig jaar onderzocht is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat⁹. Het is mogelijk om in Nederland en/of Denemarken dergelijke schonere brandstoffen te produceren en aan te voeren.

In de beleidsaanpak voor de niet-CO₂-klimaat effecten van luchtvaart¹⁰ is de nationale, Europese en mondiale inzet van het kabinet op dit terrein toegelicht. Hier wordt ook ingegaan op deze brandstoffen: het kabinet ziet een kans om ze in Nederland uit te rollen, maar het lijkt niet mogelijk om de kwaliteitseisen nationaal verplicht te stellen. Vanwege de hogere kosten zijn private partijen nog niet bereid gevonden om vrijwillig stappen te zetten. De gesprekken hierover met sectorpartijen zullen worden voortgezet.

Vraag: Bent u bereid om in 2027 bij herziening ReFuel EU Aviation de mogelijkheden van nieuwe brandstoffen in te brengen?

Antwoord:

Nederland heeft al veel gedaan om schonere fossiele kerosine een plek te geven in de *ReFuelEU*-verordening. Naar aanleiding van deze inzet zijn monitoring van de brandstofsamenstelling en een verplicht rapport hierover van de Europese Commissie gekomen. Deze brandstoffen leiden

⁸ Kamerstukken 31 936 en 30 196, nr. 1114 van 11 oktober 2023.

⁹ Kamerstuk 30 175, nr. 416 van 17 maart 2022.

¹⁰ Kamerstuk 31 936, nr. 1050 van 30 maart 2023.

door hun veranderde samenstelling tot minder emissies, maar ze zijn niet duurzaam. Het ligt dus niet voor de hand om ze op te nemen in de verplichting onder *ReFuelEU*. Zoals aangegeven in de beleidsaanpak zal Nederland inzetten op een eigen Europese standaard voor kerosinekwaliteit met strengere eisen dan die nu mondiaal gelden.

Vraag: Is of komt er een begrotingsartikel voor meer investeringen in waterstof ten behoeve van vliegverkeer?

Antwoord:

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat investeert in de ontwikkeling van waterstoftechnologie via het programma Luchtvaart in Transitie. Het nationaal groeifonds heeft aan dit programma in totaal 264 miljoen euro onvoorwaardelijk en 119 miljoen euro voorwaardelijk toegekend. Daarnaast is er intensief contact tussen Airbus en de Nederlandse maakindustrie en kennisinstellingen om te bezien hoe Nederlandse partijen bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van een nieuwe generatie duurzame vliegtuigen. De samenwerking tussen het Nederlandse luchtvaartecosysteem en Airbus wordt in de komende periode nader geconcretiseerd. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat laat op dit moment een onderzoek uitvoeren naar specifiek de infrastructurele ontwikkelingen (vervoer, tank, opslag) richting 2050 voor de luchtvaartsector. Uiterlijk begin volgend jaar wordt de Kamer hierover geïnformeerd.

Investeren in deals tussen luchtvaart en spoorwegmaatschappijen

Vraag: Hoe gebruikt Schiphol dit al? Kan het worden verplicht? En wordt hierin al geïnvesteerd en zo niet, waarom niet?

Antwoord:

In het kader van de Actieagenda Trein en Luchtvaart van 2020 heeft Schiphol zich gecommitteerd aan het bevorderen van de trein als alternatief op het vliegtuig op zes prioritaire bestemmingen. Het AirRail product van KLM en Thalys op de verbinding Schiphol-Brussel is hier een concreet voorbeeld van. Schiphol is actief betrokken bij deze pilot. Conform de Actieagenda Trein en Luchtvaart heeft Schiphol, in samenwerking met KLM, onderzocht of het wenselijk en mogelijk is om een automatisch bagagesysteem in te passen op treinstation Schiphol. De conclusie van dit onderzoek is dat een dergelijke oplossing op korte termijn niet haalbaar en realistisch is. Een geautomatiseerd bagagesysteem vergt namelijk een gesynchroniseerde aanpak tussen Schiphol, ProRail en treinvervoerders. Daarnaast dienen buitenlandse treinstations mee te werken. Tenslotte neemt de implementatie van een geautomatiseerde oplossing minimaal 5 à 10 jaar in beslag.

Dit neemt niet weg dat de partijen binnen de actieagenda, waaronder Schiphol, zich blijven inzetten voor het verbeteren van het bestaand product tussen Schiphol en Brussel en het ontwikkelen van overige AirRail producten. Zo wordt een AirRail logo opgenomen op de boardingpassen van het product, heeft Schiphol per zomer 2023 op de digitale transferborden de trein van en naar Brussel als vluchtnummer opgenomen en wordt er in samenwerking met KLM een instructievideo gemaakt waarin toekomstige passagiers wordt uitgelegd hoe de reis zal lopen. Tenslotte heeft Schiphol op haar internetpagina ook de transfers per trein opgenomen.

3. Luchtvracht

Vraag: Kunnen vrachtvliegtuigen naar analogie van privéjets of militaire vluchten in een pool van vrije vluchtbewegingen komen? Hoe staat de Minister hier tegenover?

Antwoord:

Er is één slotpool per gecoördineerde luchthaven waar al het vliegverkeer dat slotplichtig is aanspraak op kan maken. Er bestaat geen pool van vrije vluchtbewegingen. Militaire vluchten zijn niet slotplichtig. Vrachtoperaties en vluchten met privéjets zijn wel slotplichtig. De hoeveelheid beschikbare slots wordt begrensd door coördinatieparameters in een zogenaamde capaciteitsdeclaratie. In de capaciteitsdeclaratie staat hoeveel slots er in een seizoen verdeeld kunnen worden op de betreffende luchthaven. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderschrijft de conclusie zoals opgenomen in het eindrapport van de rapporteur dat twee aparte slotpools (één voor passagiers- en één voor vrachtvluchten) juridisch niet mogelijk is.

In december 2022 heeft de Kamer een motie¹¹ aangenomen om in gesprek te gaan met de luchtvrachtsector en te onderzoeken hoe een vrachtpool kan worden opgezet voor Schiphol. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft hierover contact met de vrachtsector en Schiphol en wacht op een concreet voorstel. Zodra daar meer over bekend is dan wordt de Kamer geïnformeerd. In de tussentijd blijft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zich voor het behoud van de vrachtsector inzetten bij de geplande herziening van de slotverordening.

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

¹¹ Kamerstuk 31 936, nr. 1008 motie van het lid Koerhuis c.s. voorgesteld 21 december 2022.