

Vergaderjaar 2024–2025

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1225

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2025

Met deze verzamelbrief Luchtvaart wordt u geïnformeerd over de voortgang van verschillende onderwerpen die betrekking hebben op het luchtvaartbeleid. Ook wordt ingegaan uitvoering van een aantal toezeggingen en moties.

In deze brief komen de volgende onderwerpen aan de orde:

Verduurzaming luchtvaart:

- Duurzame energiedragers voor de luchtvaart
- Niet-CO₂ klimaateffecten
- State Action Plan
- Update herziening Europese richtlijn Energiebelasting
- Onderzoek naar uitstoot zakelijk vliegen

Luchtvaartveiligheid

- Minimale doelstelling extended Minimum-Crew Operations (eMCO)
- Rapportages NLR inzake externe veiligheidsrisico's voor luchtvaart

Internationale bereikbaarheid:

- Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2024
- Vluchten naar Suriname
- Reactie op het ESB-artikel «Vestigingsklimaat vereist veel minder vliegbewegingen dan ministerie stelt»

Luchtvaart algemeen

- Kennisagenda Luchtvaart

Duurzame energiedragers voor de luchtvaart

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hebben Deloitte en To70 een studie gedaan naar de toekomstige vraag en

aanbod van duurzame energiedragers voor de luchtvaart in Nederland¹. Er is een analyse gedaan naar de beschikbaarheid van duurzame energiedragers tussen nu en 2050. Dit aanbod is vergeleken met de verwachte vraag naar duurzame energiedragers vanuit de Europese bijmengverplichting (ReFuelEU Aviation). De studie is een brede analyse en geeft een eerste inzicht in de mogelijke knelpunten. Die mogelijke knelpunten zijn: beperkte toepassing van nieuwe aandrijftechnologieën, afhankelijkheid van leveranciers buiten Europa, het concurrentievermogen van Nederlandse productie en de benodigde opschaling van productiecapaciteit.

PwC heeft onderzocht welke mogelijkheden er zijn, binnen het staatssteunrecht, voor financiële instrumenten voor opschaling van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF). Het rapport geeft een globaal overzicht van de randvoorwaarden voor subsidies, leningen en garanties.² Als er financiële instrumenten worden uitgewerkt, zal er beter gekeken moeten worden naar staatssteun. Het doel en de grondslag van zo'n instrument beïnvloedt namelijk de eisen die gesteld worden.

Beide studies worden gebruikt voor de uitwerking van de SAF roadmap en de aanpak op de energietransitie. Deze worden nog voor de komende zomer met de Tweede Kamer gedeeld, zoals aangekondigd in het regeerprogramma. De studies vindt u in de bijlagen bij deze brief.

Niet-CO₂ klimaateffecten

In maart 2023 heeft het Ministerie van IenW de beleidsaanpak voor niet-CO₂-klimaateffecten van de luchtvaart aan de Kamer gestuurd³. Onderdeel van de aanpak is meer en gericht onderzoek, omdat er nog veel onbekend is over deze niet-CO₂-klimaat-effecten van luchtvaart. Er zijn recent twee onderzoeken uitgevoerd naar 1) Scenario's voor klimaat-neutrale luchtvaart en 2) Maatschappelijke kosten van niet-CO₂-klimaateffecten.

Uit deze onderzoeken blijkt onder andere dat in scenario's waar de CO₂-uitstoot van vliegen wordt beperkt, er nog steeds sprake is van een aanzienlijke niet-CO₂ klimaatimpact. Mogelijkheden om de niet-CO₂ klimaatimpact te reduceren zijn onder andere de inzet duurzame luchtvaartbrandstoffen en het gericht inzetten van duurzame brandstoffen op bepaalde vluchten. Uit het tweede onderzoek blijkt dat de huidige manier om maatschappelijke kosten van niet-CO₂-klimaateffecten mee te wegen, namelijk met een constante wegingsfactor en één prijs, nog steeds aansluit bij de huidige wetenschappelijke kennisbasis over niet-CO₂ klimaateffecten^{4, 5}. De uitkomsten van bovenstaande onderzoeken worden in Europees verband gedeeld en dragen bij aan gezamenlijke kennisopbouw en samenwerking. De onderzoeken zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

¹ Rapport vraag en aanbod duurzame energiedragers (Deloitte, To70)

² Rapport staatssteunrechtelijk instrumentarium productie en gebruik SAF (PwC)

³ Kamerstuk 31 936, nr. 1050

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 869

⁵ De huidige werkwijzer beveelt aan om de omvang van de niet-CO₂ klimaateffecten in te schatten als een opslagfactor twee ten opzichte van de CO₂-uitstoot en de efficiënte CO₂-prijs toe te passen voor de waardering van deze effecten (bron: Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's versie 1.0).

State Action Plan

Bij deze Kamerbrief ontvangt u een geactualiseerd «State Action Plan» voor CO₂-reductie in de internationale burgerluchtvaart⁶. Dit plan zal op korte termijn namens het Koninkrijk der Nederlanden ingediend worden bij de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO. Het State Action Plan is een initiatief van ICAO uit 2010, waarbij lidstaten iedere drie jaar rapporteren over acties die zij nemen om CO₂-emissies van de burgerluchtvaart te reduceren. Het laatste volledige plan van Nederland is in 2022 ingediend⁷.

Dit plan bestaat uit drie delen: het eerste deel is een introductie met statistieken over de Nederlandse luchtvaart. Het tweede deel gaat in op de gezamenlijke aanpak van de European Civil Aviation Conference (ECAC) om CO₂-reductie in de luchtvaart te realiseren. In het derde deel staan de nationale beleidsacties die een uitwerking zijn, of in het verlengde liggen van de aanpak van ECAC. In het State Action Plan worden geen nieuwe beleidsmaatregelen aangekondigd.

Update herziening Europese richtlijn Energiebelasting

De motie Van Raan en Van Otterloo⁸ verzoekt de regering om een nieuw luchtvaartverdrag af te sluiten, dan wel te agenderen, met het doel internationale afspraken te maken over het belasten van vliegtuig-brandstof. Op mondiaal niveau lopen er geen gesprekken over het invoeren van een kerosine belasting. Wel is het belasten van kerosine onderdeel van de herziening van de Europese richtlijn voor Energiebelasting (ETD). In de ETD worden minimumtarieven voor energiedragers, zoals bijvoorbeeld accijnstarieven voor fossiele brandstoffen, vastgelegd. Bij de belasting wordt onderscheid gemaakt op basis van de energiewaarde en het effect op het milieu.

Het oorspronkelijke ETD-voorstel is op 14 juli 2021 gepubliceerd, als onderdeel van het Fit-for-55 pakket. Sindsdien wordt hierover onderhandeld. De ETD is een fiscaal dossier, waarvoor unanimiteit vereist is in de besluitvorming. Het Hongaarse voorzitterschap heeft in 2024 een compromisvoorstel gedaan wat dient als vertrekpunt voor de onderhandelingen onder het Poolse voorzitterschap, dat tot en met juli 2025 loopt. De laatste informatie over de onderhandelingen heeft de Kamer in november jl. van het Ministerie van Financiën ontvangen.⁹ De motie Van Raan en Van Otterloo is onderdeel van de onderhandelingen en wordt hiermee afgedaan.

Onderzoek naar uitstoot zakelijk vliegen

Naar aanleiding van een toezegging aan het lid Kröger¹⁰ is er een onderzoek uitgevoerd naar hoe het zakelijk vliegen beter in beeld gebracht kan worden.¹¹ Uit de verkenning bleek dat er onvoldoende zicht was op de uitstoot van de zakelijke luchtvaart, zijnde alle passagiers (ongeacht reisklasse) met een zakelijk vlucht doel. Daarom heeft NLR in opdracht van het Ministerie van IenW de omvang van de CO₂ uitstoot voor zakelijk

⁶ State Action Plan for the reduction of CO₂ emissions from aviation

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 933

⁸ Kamerstuk 29 232, nr. 28

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 2078

¹⁰ Toezegging tijdens het tweeminutendeбат Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit i.v.m. het beperken van emissies van kooldioxide door werkgebonden personenmobiliteit op 6 april 2023.

¹¹ Kamerstuk 31 936, nr. 1134

vliegen in kaart gebracht.¹² Uit het onderzoek blijkt dat de Nederlandse zakelijke vliegmarkt ongeveer 30% van de vliegtuigpassagiers omvat en verantwoordelijk is voor 29,7% van de totale CO₂-uitstoot van Nederlandse vliegtuigpassagiers. De resultaten van dit onderzoek vindt u in de bijlagen bij deze brief.

De gegevens uit het onderzoek worden gedeeld met de Coalitie Anders Reizen. De Coalitie Anders Reizen omvat ruim 70 grote organisaties uit het Nederlandse bedrijfsleven met een vertegenwoordiging van 550.000 medewerkers. De gemeenschappelijke ambitie van de Coalitie Anders Reizen is om de CO₂-uitstoot van zakelijk reizen te halveren in 2030 t.o.v. 2016. De inzichten uit het onderzoek zijn nuttig bij het invullen van deze ambitie.

Minimale doelstelling eMCO (extended Minimum-Crew Operations)

De motie Peter de Groot¹³ verzoekt de regering om bij European Union Aviation Safety Agency (EASA) te bepleiten dat de minimale doelstelling van het Extended Minimum Crew-traject «veiligheid verhogen» moet zijn en om zolang het onderzoek loopt te blijven vliegen met als uitgangspunt «twee piloten in de cockpit».

Nederland is voor continue verbetering van de veiligheid en voorstander van technologische ontwikkelingen die daaraan bijdragen. Vliegtuigbouwers ontwikkelen nieuwe cockpitconcepten die erop gericht zijn om één van de piloten tijdens specifieke fases van de vlucht te vervangen door technologie. EASA doet onderzoek naar de veiligheid van dit concept en treft voorbereidingen voor mogelijke regelgeving.

Het Ministerie van IenW stelt dat de doelstelling van het concept van het vliegen met één piloot minimaal «veiligheid verhogen» moet zijn. In november 2024 heeft EASA bevestigd het eens te zijn met dit standpunt. Nieuwe concepten worden in de eerste fase alleen goedgekeurd door EASA als de veiligheid wordt verhoogd zonder de werkwijze te veranderen, dus met twee piloten aan boord. Verdere wijzigingen worden door EASA alleen overwogen als de veiligheidsvoordelen overtuigend kunnen worden aangetoond. Hiermee wordt de motie de Groot afgedaan.

Rapportages NLR inzake externe veiligheid luchtvaart

Vliegen is de veiligste vorm van vervoer. Toch kunnen ook hierbij ongevallen plaatsvinden waarbij (dodelijke) slachtoffers vallen. De kans dat een vliegtuig of helikopter neerstort, is het grootst tijdens de start en landing, dus nabij de luchthaven of helihaven. Voor het voorkomen van slachtoffers in de omgeving van de luchthaven wordt er een veiligheidszone gehanteerd tussen luchthavens en de omgeving. Om de externe veiligheidsrisico's voor luchtvaart te bepalen zijn door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) geactualiseerde parameters opgeleverd¹⁴. Deze rapportages zijn onderdeel van een meerjarenprogramma voor actualisering van het model om de externe veiligheidsrisico's te bepalen. Omdat na verloop van tijd meer gegevens over bijvoorbeeld ongevalsrisico's beschikbaar komen doordat nieuwere toestellen meer worden ingezet, kan zo een betere risicobepaling worden

¹² Rapport Uitstoot van Zakelijk Vliegen(NLR).

¹³ Kamerstuk 31 936, nr. 1163

¹⁴ Het betreft actualisaties voor het ongevallocatiemodel voor zware vastevleugelvliegtuigen, voor ongevalsgevolgen voor zware vastevleugelvliegtuigen en voor ongevalsrisico's voor turbinehelikopters.

uitgevoerd. In het algemeen laten de actualisaties zien dat de risico's op dodelijke slachtoffers in de omgeving van luchthavens (beperkt) kleiner zijn geworden. Zodra de regelgeving, waarin deze parameters gebruikt worden, wordt aangepast, zullen deze nieuwe gegevens worden opgenomen.¹⁵

Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2024

In opdracht van het Ministerie van IenW wordt elk jaar door SEO Economisch Onderzoek een benchmark naar luchthavengelden en overheidsheffingen uitgevoerd. De rapportage van de Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2024 is bijgevoegd.¹⁶

De benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen geeft een indicatie van het niveau van de kosten voor luchtvaartmaatschappijen op Schiphol en twaalf belangrijke concurrerende luchthavens. Deze kosten bestaan uit luchthavengelden, Air Traffic Control (ATC)-heffingen en overheidsheffingen. In deze benchmark wordt berekend wat op de verschillende luchthavens voor een identiek pakket vluchten, dat representatief is voor Schiphol, aan deze kosten betaald zou moeten worden.

Uit de benchmark 2024 blijkt dat drie luchthavens een hoger prijsniveau hebben dan Schiphol. De luchthavens met een hoger prijspeil zijn net als in 2023 Londen Heathrow, Frankfurt en Londen Gatwick. Negen luchthavens hebben een lager prijspeil. Dit zijn München, Düsseldorf, Zürich, Parijs Charles de Gaulle, Brussel, Istanbul, Kopenhagen, Madrid en Dubai. Het nominale prijsniveau van Schiphol is in 2024 met 13% gestegen ten opzichte van 2023. Ongeveer een derde van deze stijging is toe te schrijven aan hogere passagiersgelden. Verhogingen van de security-gelden en passagiersbelastingen nemen elk ongeveer een kwart van de totale stijging voor hun rekening. De rest van de stijging (ongeveer 15 procent) wordt verklaard door een toename van de landingsgelden en luchtverkeersleiding (ATC) heffingen.

Deze benchmark heeft betrekking op 2024 en daarom is de voorgenomen verhoging van de luchthavengelden per april 2025 nog niet meegenomen. Of deze verhoging zal leiden tot een andere positie van Schiphol in de rangorde hangt ook af van de ontwikkeling van het prijspeil op de andere luchthavens en zal blijken uit de benchmark van volgend jaar.

Vluchten naar Suriname

Tijdens het Commissiedebat Luchtvaart van 4 februari jl. en het Tweeminutendebat van 19 februari jl. is aandacht gevraagd voor hoge ticketprijzen op vluchten naar Suriname. Het Ministerie van IenW werd opgeroepen om in gesprek te gaan met Suriname, omdat er sprake zou zijn van strikte bilaterale luchtvaartafspraken tussen Nederland en Suriname, waardoor nieuwe aanbieders niet zomaar kunnen toetreden.

Hierbij ontvangt de Kamer de aan het lid El Abassi (DENK) toezegde schriftelijke reactie. De Luchtvaartovereenkomst tussen het Koninkrijk der

¹⁵ De Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol maakt gebruik van onder meer ongevalskansen. Voor de regionale luchthavens is het gebruik van parameters voor ongevalskansen, ongevalsgevolgen en ongevalslocaties vastgelegd in de Regeling burgerluchthavens.

¹⁶ Rapportage Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2024 (SEO Economisch Onderzoek)

Nederlanden en de Republiek Suriname van 16 oktober 1990 is in 2006 verder is geliberaliseerd.¹⁷

Sindsdien kunnen er door zowel Nederland als Suriname drie luchtvaartmaatschappijen per land worden aangewezen voor de exploitatie van luchtdiensten tussen Nederland en Suriname. Hiermee is er voldoende ruimte voor toetreding van nieuwe aanbieders op die markt.

Voor wat betreft de hoogte van ticketprijzen geldt dat luchtvaartmaatschappijen hun tarieven vaststellen op grond van commerciële afwegingen. Als er door een luchtvaartmaatschappij onredelijk hoge tarieven zouden worden gehanteerd als gevolg van misbruik van een dominante positie kan het Ministerie van IenW daarover in overleg treden met Suriname. Daar zijn echter op dit moment geen concrete indicaties voor. Daarnaast kan de Autoriteit Consument en Markt op grond van het mededingingsrecht daar zelfstandig of op basis van klachten van consumenten onderzoek naar doen.¹⁸

Reactie op het ESB-artikel «Vestigingsklimaat vereist veel minder vliegbewegingen dan ministerie stelt»

Op 5 februari heeft de vaste Kamercommissie voor IenW verzocht¹⁹ om een schriftelijke reactie op het artikel «Vestigingsklimaat vereist veel minder vliegbewegingen dan ministerie stelt» van Manshanden & Buurma dat op 4 februari is verschenen in ESB²⁰. Aangezien in het verzoek werd gevraagd om de verschillen van inzicht met het bestaande onderzoek (de bestemmingenanalyse uit 2022) met wetenschappelijke bronnen te onderbouwen, is het onafhankelijke SEO Economisch Onderzoek ingeschakeld en gevraagd een review op dit artikel te leveren²¹. De review vindt u als bijlage bij deze brief. Het verzoek van de Kamercommissie, de review en deze schriftelijke reactie geven ook voor een deel invulling aan vragen die over dit thema politiek-maatschappelijk op gezette tijden leven en waarnaar in de toekomst verwezen kan worden.

Uit de reflecties van SEO blijkt dat een aantal stellingen en observaties van de auteurs van het artikel niet of gedeeltelijk correct zijn. Daarnaast is het belangrijkste inzicht van SEO op basis van de review:

«We concluderen dat de alternatieve berekening van Manshanden & Buurma (2025) uit gaat van een andere definitie van de onderliggende GaWC-index. Hun analyse biedt daarom geen zuivere vergelijking ten opzichte van IenW (2022a), terwijl dit in het artikel onterecht wel gesuggereerd wordt. De conclusie van Manshanden & Buurma (2025) dat een andere (juiste) toepassing van de door IenW (2022a) gebruikte methode zou resulteren in een lagere inschatting van het benodigd aantal vliegbewegingen om het vestigingsklimaat in stand te houden kan niet getrokken worden op basis van de door de auteurs uitgevoerde analyse».

Het Ministerie van IenW verwijst in het verlengde daarvan naar de Hoofdlijnenbrief Schiphol²² van 24 juni 2022. Daarin was al te lezen dat het moeilijk is om wetenschappelijk hard te onderbouwen waar de grens ligt van het aantal vliegtuigbewegingen dat minimaal nodig is om de

¹⁷ Trb. 1990, 163; Trb. 2006, 120

¹⁸ Zie ook Kamerbrief beantwoording schriftelijke vragen over extreem ticketprijzen voor vliegreizen naar Suriname, Kamervragen (Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 2457), 04-09-2024

¹⁹ 2025Z01919/2025D04721

²⁰ Vestigingsklimaat vereist veel minder vliegbewegingen dan ministerie stelt – ESB

²¹ Review op artikel bestemmingenanalyse en vliegbewegingen (SEO Economisch Onderzoek)

²² Kamerstuk 29 665, nr. 432

kwaliteit van het netwerk op Schiphol te borgen. De review onderstreept die moeilijkheid. Welke methodologie ook wordt gehanteerd, een uitspraak over de omvang van Schiphol in relatie tot behoud van netwerkqualiteit en aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat zal altijd omgeven zijn met dilemma's en onzekerheden. In de bestemmingen-analyse bij de Hoofdlijnenbrief werd benadrukt dat de berekende benodigde omvang als «richtinggevend» beschouwd moet worden en dat er een aantal kanttekeningen bij de analyse is te plaatsen.

De focus in het ESB-artikel lag op de relatie tussen het netwerk van Schiphol en het vestigingsklimaat. In dit verband kan verwezen worden naar het recente onderzoek van Decisio naar het belang van Schiphol voor economie en vestigingsklimaat²³. Uit dit onderzoek blijkt dat de internationale verbindingen de belangrijkste meerwaarde van Schiphol voor Nederland zijn. De internationale bereikbaarheid is een belangrijke vestigingsplaatsfactor en cruciaal voor Nederland als open economie. Een hubluchthaven als Schiphol heeft een relatief groot netto effect op de economie. Het extra vluchtenaanbod zorgt voor lagere bedrijfskosten en de productiviteit kan daardoor verhoogd worden.

Kennisagenda Luchtvaart

Het Ministerie van IenW heeft een Kennisagenda Luchtvaart opgesteld. In deze kennisagenda zijn vragen opgenomen die relevant zijn voor beleid en toezichthouder. Deze vragen zijn onderverdeeld in twaalf kennisgebieden, waaronder netwerk en luchtvaarteconomie, leefomgeving, duurzame energiedragers en mens en maatschappij. De kennisagenda helpt om de schaarse tijd en middelen in te zetten op de belangrijkste vragen. De kennisagenda wordt benut in het contact met kennisinstituten zoals het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). De kennisvragen zelf worden jaarlijks geëvalueerd en – waar nodig – aangevuld of aangepast. Het is een levend document, dat mee kan bewegen met nieuwe ontwikkelingen en zodoende richting geeft in het prioriteren van de kennisbehoefte op het gebied van luchtvaart. De Kennisagenda Luchtvaart is als bijlage bij deze brief gevoegd.²⁴

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

²³ Kamerstuk 31 936, nr.1179

²⁴ Kennisagenda Luchtvaart