

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1053

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2023

In het Commissiedebat van 6 oktober 2022 is, naar aanleiding van vragen van het Kamerlid Kröger en het Kamerlid Van Raan, de Kamer toegezegd om de wenselijkheid en mogelijkheden om privéjets meer onderdeel te maken van het klimaatbeleid voor de luchtvaart nader te onderzoeken.¹ In het Commissiedebat van 25 januari jl. is dit nogmaals bevestigd in een toezegging aan het Kamerlid Kröger.² Via deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten daarvan. Daarnaast wordt ingegaan op de motie van het Kamerlid Kröger ten aanzien van het reguleren van kleine passagiersvliegtuigen en de Nederlandse inzet in Europa ter regulering van het gebruik van privéjets.³ Met deze brief worden de toezeggingen en motie afgedaan.

Inleiding

Met de Luchtvaartnota 2020–2050 (Kamerstuk 31 936, nr. 820) is het beleid uiteengezet om de luchtvaartsector te verduurzamen. Dit beleid is in eerste instantie primair gericht op de verduurzaming van de commerciële luchtvaart, maar ook de verduurzaming van andere marktsegmenten binnen de luchtvaartsector, waaronder privéjets en business aviation (BA), is van groot belang. De luchtvaart staat namelijk wereldwijd voor de uitdaging om de toenemende uitstoot van broeikasgassen om te buigen in een afname en daarmee bij te dragen aan de klimaatdoelstelling van het Parijsakkoord.

Het bestaande klimaatbeleid voor de luchtvaart richt zich vooral op maatregelen die bijdragen aan CO₂-reducties binnen de sector zelf. Deze aanpak geldt ook voor privéjets en BA. Het kabinet zet in op klimaatbeleid

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 444.

² Kamerstuk 31 936, nr. 1041.

³ Kamerstuk 36 200 XII, nr. 65.

voor de luchtvaart met zo min mogelijk uitzonderingen voor specifieke segmenten in de luchtvaart.

Met deze brief wordt het beleidskader waaronder privéjets en BA vallen toegelicht en hoe dit bijdraagt aan de (verdere) verduurzaming van de sector. In deze brief wordt allereerst de hoeveelheid vluchten en CO₂-uitstoot van privéjets inzichtelijk gemaakt, waarna een uitleg wordt gegeven over de definitie van privéjets, zakenjets, business jets en de term «*General Aviation*». Vervolgens worden de regelgevingskaders die relevant zijn voor het al dan niet kunnen beperken van de luchtvaart om redenen van duurzaamheid en klimaat toegelicht. Als laatste volgt hoe privéjets en BA op dit moment onderdeel zijn van het klimaatbeleid voor de luchtvaart en waar deze integraler betrokken kunnen worden.

Uitstoot privéjets en BA: om hoeveel gaat het?

CE Delft heeft onlangs in opdracht van Greenpeace onderzoek gedaan naar de CO₂-uitstoot van privéjets in Nederland⁴. Daarin is in kaart gebracht hoe hoog de emissies zijn in totaal en per passagier en hoe dit zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft. CE Delft berekende dat de totale CO₂-emissies van general aviation op vluchten van en naar Schiphol en Rotterdam The Hague airport 61 kiloton bedroeg in 2019, over 14.672 vluchten.⁵ Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stelt dat de totale CO₂-uitstoot van alle vertrekkende internationale vluchten vanaf Nederlandse luchthavens in 2019 ongeveer 12 megaton was. De bijdrage van general aviation hieraan was minder dan een half procent, aangezien de 61 kiloton zowel aankomende als vertrekkende vluchten omvat. CE Delft heeft de cijfers berekend op basis van general aviation omdat privéjets een lastig af te bakenen groep is. Dit is inclusief medische en militaire vluchten. De dilemma's omtrent de afbakening van privéjets wordt verderop in de brief toegelicht.

In 2020 en 2021 was de CO₂-uitstoot lager, respectievelijk 37 kiloton over 10.208 en 53 kiloton over 15.235 vluchten. Het marktaandeel leek echter – tevens in 2022 – hoger te liggen dan het niveau van 2019. De voornaamste reden van de stijging in het marktaandeel van privéjets en BA was een drastische afname van commercieel luchtverkeer tijdens de covid-19 pandemie, waardoor het marktaandeel van privévluchtverkeer groeide. Uit cijfers van Eurocontrol blijkt dat het aantal vliegtuigbewegingen van privéjets en BA inmiddels weer afneemt richting pre-covid verhoudingen, nadat reisbeperkingen zijn verminderd dan wel afgeschaft.

Tegelijkertijd is de uitstoot per passagier in een privéjet gemiddeld 5 tot 7 keer hoger dan die van passagiers op een reguliere (commerciële) vlucht.⁶ Daarom is het van belang dat ook privéjets en BA verduurzamen. De sector is gecommitteerd aan het leveren van een bijdrage aan de verduurzaming.⁷ De business aviation sector heeft dan ook via een *commitment on climate change* ambitieuze doelen gesteld.

⁴ CE Delft (2022). De extra CO₂-uitstoot van luxe luchtvaart: Overzicht van emissies van privé-vliegtuigen en businessclass in Nederland.

⁵ De overige vliegvelden Maastricht – Aken, Eindhoven en Groningen – Eindhoven hebben in de meeste jaren minder dan 2.000 vluchten met privévluchtvaart en zijn in het onderzoek verder niet meegenomen.

⁶ Ter illustratie: een vlucht van Schiphol naar Ibiza stoot gemiddeld in een privéjet 463–684 kg CO₂ per persoon uit en in een commercieel vliegtuig 97–117 kg CO₂ per persoon. Uit: De extra CO₂-uitstoot van luxe luchtvaart. Overzicht van emissies van privévluchtvaart en businessclass in Nederland; De extra CO₂-uitstoot van luxe luchtvaart. Overzicht van emissies van privévluchtvaart en businessclass in Nederland – CE Delft.

⁷ The Business Aviation Commitment on Climate Change (BACCC): <https://www.ebaa.org/priorities/sustainability/>.

Privéjets, zakenjets en business jets

Er bestaat geen vast afgebakende definitie van de term «privéjets». Het burgerluchtverkeer kan bestaan uit handelsverkeer en General Aviation. Dit laatste begrip is moeilijk af te bakenen en wordt ook verschillend gebruikt.

Met de termen privéjets, zakenjets of business jets (allen onderdeel van General Aviation) wordt met name het type vliegtuig aangeduid. In de praktijk is het niet eenvoudig het gebruik van deze vliegtuigen in te kaderen aangezien privéjets op verschillende manieren kunnen worden ingezet. Een privéjet wordt wisselend gebruikt voor privé of zakelijk personenvervoer, medisch- of ander vrachttransport of humanitaire of maatschappelijke vluchten. Het is dus niet mogelijk en bovendien onwenselijk om het type vliegtuig als uitgangspunt voor beleid te nemen. Ook de term privévluchten kan tot verwarring leiden. Hieronder kunnen ook vluchten ten behoeve van bijvoorbeeld recreatie, sport of educatie worden gerekend.

Voor luchthavens is het doel van de vlucht doorslaggevend voor het bepalen onder welke categorie een vlucht valt. In de praktijk komt dit neer op een verdeling tussen enerzijds geregeld en niet-geregeld luchtvervoer dat open staat voor cargo, post en/of individuele boekingen van passagiers (zogenaamd «handelsverkeer») en anderzijds het overige luchtverkeer. Dat overige luchtverkeer wordt in de praktijk aangeduid met «General Aviation». Onder de categorie «General Aviation» vallen uiteenlopende soorten vluchten die zowel een commercieel als een niet-commercieel karakter kunnen hebben.

De categorie waar de vragen van het Kamerlid Kröger en het Kamerlid Van Raan op lijken te doelen, lijkt zich te richten op de categorieën «Business Aviation» (BA), zakelijke vluchten ten behoeve van vervoer van bedrijfspersonen, en het gebruik van privéjets voor privéverkeer. Deze vluchten kunnen met privévluchtvaart (vliegtuig in eigendom) worden uitgevoerd, maar ook door gespecialiseerde bedrijven die privévluchten verzorgen. Derhalve worden in deze brief steeds de term «privéjets en BA» gebruikt.

Huidig klimaat- en aanverwant beleid voor de luchtvaart

In de Luchtvaartnota is het klimaatbeleid voor de luchtvaart uiteengezet. Het kabinet zet daarbij, conform de Luchtvaartnota, primair in op verduurzamingsmaatregelen *binnen* de luchtvaartsector. Vluchten met privéjets en BA vallen binnen het bereik van een groot aantal beleidsmaatregelen.

De inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF) en synthetische brandstoffen is op de korte- en middellange termijn de meest effectieve manier om de CO₂-uitstoot binnen de luchtvaartsector zelf aanzienlijk te reduceren. Duurzame luchtvaartbrandstoffen kunnen namelijk binnen afzienbare tijd grootschalig ingezet worden en zorgen voor een directe reductie van CO₂. Voor de middellange tot lange termijn zet het kabinet in op technologische innovaties. In dat kader hebben er de afgelopen periode veel ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van (hybride)-elektrisch vliegen. Deze ontwikkeling heeft grote potentie voor het specifiekere marktsegment over de gehele breedte van de General Aviation.

Vanwege het internationale karakter van de luchtvaart hebben klimaatmaatregelen voor de luchtvaart op internationaal, dan wel Europees

niveau, de voorkeur. Frankrijk heeft samen met Nederland, Oostenrijk, België, Finland en Luxemburg in een persverklaring na de Transportraad in oktober 2022 aangegeven te willen kijken naar maatregelen voor privéjets en BA vanwege hun relatief grote milieuvoetafdruk per persoon. 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.

Duurzame luchtvaartbrandstoffen

Naast de nationale doelen – 14% duurzame luchtvaartbrandstoffen bijmengen per 2030 en fossielvrij vliegen per 2050 – wordt er in Europees verband gewerkt aan *ReFuelEU Aviation*⁸: een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen en synthetische brandstoffen. Onder het ReFuelEU-voorstel worden brandstofleveranciers verplicht om op bepaalde Europese luchthavens duurzame brandstoffen bij te mengen. Luchtvaartexploitanten worden daarbij ook verplicht om een bepaald percentage van de voor de vlucht benodigde duurzame luchtvaartbrandstoffen te tanken op de luchthaven van vertrek (anti-tankering maatregel). Deze verplichting moet gaan gelden voor luchtvaartexploitanten die minstens 500 vluchten op jaarbasis uitvoeren. Privéjets en BA zijn niet uitgezonderd van deze verplichting. De drempelwaarde van 500 vluchten maakt overigens nog onderdeel uit van de onderhandelingen in de triloof fase, waarin het voorstel zich nu bevindt. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen ingezet op het zo ver mogelijk beperken van deze uitzondering en daarbij een zo laag mogelijke drempelwaarde. Omdat de verplichting onder het ReFuelEU-voorstel bij de brandstofleveranciers ligt en niet de individuele luchtvaartmaatschappijen, zal ook het privé en zakelijk verkeer op Europese luchthavens⁹ in de praktijk waarschijnlijk enkel brandstoffen kunnen kopen die bijgemengd zijn met duurzame luchtvaartbrandstoffen.

Het ReFuelEU-voorstel biedt ruimte aan de sector om op vrijwillige basis meer SAF bij mengen of af te nemen, dit wordt in het voorstel de *opt-in* genoemd. Nederland heeft deze toevoeging van begin af aan gesteund. Op grond van het voorstel zoals dit is gepresenteerd door de Europese Commissie en op basis van de uitkomst van de onderhandelingen over het voorstel, is de verwachting dat er onder de verordening geen (juridische) mogelijkheden zijn om nationaal een strengere bijmengverplichting op te leggen. Op dit moment wordt bekeken of dit ook van toepassing is op de gehele General Aviation.

Technologische innovatie

Radicaal technologische innovatie van vliegtuig(motoren) is nodig om de negatieve effecten op de leefomgeving en het klimaat te verminderen. Nieuwe vliegtuigtypes kunnen tot substantieel minder uitstoot leiden en

⁸ ReFuelEU Aviation verordening, onderdeel van het Fit For 55-pakket van de Europese Commissie, bevindt zich op dit moment nog in triloof fase waardoor wijzigingen nog kunnen plaatsvinden.

⁹ Dit zijn luchthavens waar het passagiersverkeer hoger is dan 1 miljoen passagiers of het vrachtverkeer hoger dan 100.000 ton.

daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de klimaatdoelen van het Parijsakkoord. Batterij-elektrische vliegtuigen kunnen (op termijn) voor korte afstanden als aandrijving worden gebruikt (<500 km) en zijn dan ook bij uitstek geschikt om te gebruiken binnen de General Aviation.

In 2020 is het Actieplan Hybride Elektrisch Vliegen (AHEV) vastgesteld en door het vorige kabinet aan uw Kamer aangeboden¹⁰. Hierin staan concrete doelstellingen voor de komende decennia (2030, 2050, 2070). General Aviation neemt een speciale plek in binnen de luchtvaartinnovatie. De aard van dit marktsegment binnen de luchtvaart maakt het bij uitstek geschikt voor innovatieprojecten gericht op verduurzaming. Denk hierbij aan projecten op het gebied van hybride elektrisch vliegen, vliegen op een (hybride)waterstofmotor, drones en onbemand vliegen en een emissieloze grondoperatie. Voor General Aviation (specifiek: de private en recreatieve luchtvaart) is een roadmap opgesteld die in 2030 leidt tot een «living lab» voor de innovaties en tot 15% emissiereductie van de binnenlandse luchtvaart ten opzichte van het emissieniveau in 1990. Het doel is om nul emissie van binnenlandse luchtvaart in 2050 te realiseren. Op 19 december 2022 is een update van het AHEV aan uw Kamer aangeboden¹¹. Hierin staan een aantal belangrijke ontwikkelingen op het gebied van batterij-elektrisch vliegen in General Aviation, evenals een aantal obstakels.

Dit jaar zal specifiek voor BA onderzoek worden gedaan naar het verduurzamingspad en hoe de doelen uit het AHEV behaald kunnen worden. Hierbij zal ook gekeken worden naar de mogelijke beleidsinterventies die de rijksoverheid in kan zetten om deze transitie vorm te geven en waar mogelijk te versnellen. De resultaten van dit onderzoek zullen met uw Kamer worden gedeeld.

EU-emissiehandelssysteem¹²

Privéjets en BA moeten onder de volgende omstandigheden emissierechten inleveren onder het EU ETS: niet-commerciële operators die jaarlijks meer dan 1.000 ton CO₂ uitstoten moeten meebetalen aan het ETS. In de praktijk is het aantal niet-commerciële operators die met privéjets vluchten uitvoeren en in Nederland onder het EU ETS moeten rapporteren zeer beperkt.

Het EU ETS wordt herzien en aangescherpt als onderdeel van het *Fit for 55*-pakket. Daartoe is in december 2022 een akkoord bereikt in de trilog onderhandelingen. In deze herziening blijft de drempelwaarde voor niet-commerciële operators hetzelfde.

ICAO CO₂-standaarden voor vliegtuigen en CORSIA¹³

De vliegtuigen die onder privéjets en BA vallen, moeten voldoen aan het pakket aan eisen en maatregelen dat door ICAO wordt ontwikkeld en vastgesteld voor de internationale luchtvaart met als doel het verlagen van de emissies van vliegtuigen. Hierbij gaat het om de in 2016 vastgestelde CO₂-standaard voor vliegtuigen, het mondiale emissiecompensatie- en reductiesysteem CORSIA, maar ook om de toepassing van duurzame brandstoffen.

¹⁰ Kamerstuk 31 936, nr. 727.

¹¹ Kamerstuk 31 936, nr. 1001.

¹² Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PB EU, L275).

¹³ Carbon Offsetting Reduction Scheme for International Aviation.

Bij de toepassing van de CO₂-standaard wordt gebruikt gemaakt van een ondergrens voor het gewicht van straalvliegtuigen van 5.700 kg. Daarmee zijn de certificeringseisen van de standaard van toepassing op vrijwel alle privéjets en BA. Op dit moment wordt door ICAO gewerkt aan de herziening van de CO₂-standaard in combinatie met nieuwe certificeringseisen voor geluidsemissies. Ook deze herziene standaard zal van toepassing zijn op vrijwel alle privéjets en BA, omdat de gewichtsgrens onveranderd van toepassing blijft.

Wanneer een maatschappij die met privéjets en business jets vliegt, voldoet aan de gewichtsgrens van 5.700 kilogram én internationale vluchten maakt met een jaarlijkse uitstoot van minstens 10.000 ton CO₂, dan kan de maatschappij onder CORSIA vallen.

De BA-sector streeft zelf naar een brandstofefficiencyverbetering van 2% per jaar door verbeteringen aan de motor. Hieronder valt ook de reductie van emissies van fijnstof, stikstof en geluid.

Vliegbelasting

Met de vliegbelasting wil het kabinet bijdragen aan een betere beprijzing van de maatschappelijke kosten van vliegen. Dit sluit aan bij het principe «*de vervuiler betaalt*», waar het kabinet voorstander van is. Alle uit Nederland vertrekkende passagiers in een vliegtuig met een maximaal toegelaten startgewicht van meer dan 8.616 kilogram (MTOW) betalen vliegbelasting, ook passagiers van privéjets en BA. Deze gewichtsgrens is destijds tot stand gekomen om aan te sluiten bij de administratie van de luchthavens, zoals reeds toegelicht in de beantwoording van schriftelijke vragen van het Kamerlid Van Raan¹⁴.

De Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit & Belastingdienst) heeft de Kamer tijdens het wetgevingsoverleg II over het pakket Belastingplan een drietal toezeggingen gedaan over de vliegbelasting (Kamerstuk 36 202, nr. 60). Eén daarvan is het onderzoeken of een lagere gewichtsgrens toegepast kan worden om meer passagiers van privéjets en BA onder de vliegbelasting mee te nemen. De Staatssecretaris van Financiën informeert uw Kamer in de eerste helft van 2023 over de uitkomsten hiervan.

Kerosineaccijns

In de EU-richtlijn Energiebelastingen¹⁵ wordt onderscheid gemaakt tussen particuliere plezierluchtvaartuigen en andere luchtvaart. Particuliere plezierluchtvaartuigen betalen onder deze richtlijn accijns over de kerosine die zij gebruiken, in tegenstelling tot de commerciële luchtvaart. Particuliere plezierluchtvaartuigen zijn eigen of gehuurde vliegtuigen die niet gebruikt worden voor commerciële doeleinden. Privéjets en BA vallen hier grotendeels onder. Het accijnstarief bij particuliere pleziervluchten bedraagt in 2023 € 571,75 per 1.000 liter kerosine.

Zoals ook aangegeven in het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), zet het kabinet in Europees verband in op een accijns op vliegtuigbrandstof voor commercieel vliegverkeer als onderdeel van het *Fit for 55*-pakket. Dit vereist een wijziging in de Europese richtlijn Energiebelastingen, die nu nog verbiedt om accijns te heffen op kerosine voor commerciële luchtvaart. De Europese Commissie heeft daarvoor in

¹⁴ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 136.

¹⁵ RICHTLIJN 2003/96/EG VAN DE RAAD, van 27 oktober 2003, tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit: EUR-Lex – 32003L0096 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

juli 2021 een voorstel gepresenteerd en onderhandelingen over deze richtlijnherziening vinden momenteel nog plaats. In deze herziening gaat het om een uitbreiding van de grondslag naar commerciële luchtvaart en blijft de accijnsheffing voor de particuliere plezierluchtvaart.

Kaders regelgeving luchtvaart

De regelgevingskaders die relevant zijn voor het al dan niet kunnen beperken van de luchtvaart om redenen van duurzaamheid en klimaat variëren van regels die betrekking hebben op de luchtvaartveiligheid, regels voor de toelating van luchtverkeer tot luchthavens, regels die het luchtvervoer regelen, tot specifieke Europese en internationale milieuoafspraken voor de luchtvaart. Hiernaast is het van belang op te merken dat het beperken van vervoer moet voldoen aan eisen die Europese voorschriften aan de vrijheid van verkeer en vervoer leggen.

Kaders met betrekking tot luchtvaartveiligheid

Kaders met betrekking tot luchtvaartveiligheid die mede relevant zijn voor de regulering van milieueffecten van de luchtvaart, zijn onder meer opgenomen in Bijlage 16 van het Verdrag van Chicago en de Europese EASA-basisverordening voor de luchtvaart (1139/2018¹⁶). In deze regelgeving zijn voorschriften opgenomen voor onder andere de milieucertificering van luchtvaartuigen. De voorschriften hebben mede betrekking op privéjets en BA en bepalen met name waaraan de technische uitvoering moet voldoen.

Kaders met betrekking tot de toelating van luchtverkeer tot luchthavens

De toelating tot luchthavens wordt met name bepaald door voorschriften met betrekking tot luchthavengelden en luchthavenbesluiten, maar ook door de slotregelgeving. De diverse voorschriften zijn niet in gelijke mate geschikt voor het reguleren van duurzaamheid en klimaat in de luchtvaart.

Slotregelgeving

De Slotverordening¹⁷ heeft als doel om de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens in de Europese Unie volgens onpartijdige transparante en niet-discriminerende regels te verdelen. De Slotverordening leent zich dus niet voor het verminderen of verbieden van privéjets en BA, omdat deze regelgeving ziet op het op een onafhankelijke manier verdelen van schaarse luchthavencapaciteit. Uit de Slotverordening volgt dat alle exploitanten van vliegtuigen over een toegewezen slot moeten beschikken¹⁸ om te kunnen vliegen op een gecoördineerde luchthaven.¹⁹ Dat geldt ook voor General Aviation en dus voor privéjets en BA. Commercieel verkeer krijgt volgens de verdeelregels in de Slotverordening voorrang op slotaanvragen voor General Aviation-vluchten. Aan de toekenning van slots kunnen geen duurzaamheid of klimaatvoorschriften worden verbonden. Wel moet bij de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie (die de basis vormt voor het totale aantal toe te kennen slots) rekening worden gehouden met milieubeperkingen. De

¹⁶ Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de Luchtvaart (PB EU 2018/ L212).

¹⁷ Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (Pb EEG 1993, L 14/1).

¹⁸ Enige uitzondering hierop betreffen noodlandingen, humanitaire vluchten en staatsvluchten/maatschappelijke vluchten.

¹⁹ Nederland telt drie gecoördineerde luchthavens: Schiphol, Eindhoven Airport en Rotterdam The Hague Airport.

Europese Commissie is voornemens om de bestaande slotverordening te herzien. De Europese Commissie zit nog in de verkenningsfase en er ligt nog geen wijzigingsvoorstel. Dat wordt in het derde kwartaal van dit jaar verwacht. Het Ministerie van IenW heeft als reactie op openbare consultatie twee belangrijke punten voor Nederland ingebracht voor de geplande herziening: (1) meer nationale ruimte om te sturen op duurzaamheid, netwerkkwaliteit en vracht in de slotallocatie; (2) duidelijkheid in de verordening hoe een slotcoördinator moet handelen in een situatie van krimp van de beschikbare capaciteit op een luchthaven.

Luchthavengelden

De regelgeving omtrent luchthavengelden zoals bij of krachtens de Wet luchtvaart uitgevoerd, biedt geen grondslag voor het beperken van privéjets en BA om redenen van duurzaamheid en klimaat. De regelgeving is primair vastgesteld om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van economische machtsposities. De totaalkosten die ook gebruikers van privéjets en BA moeten betalen, zijn naast de havengelden opgebouwd uit verschillende elementen waaronder security, kosten voor de luchtverkeersleiding en belastingen.

Luchthavenbesluiten

In een luchthavenbesluit²⁰ worden bepalingen opgenomen over het toegestane luchthavenluchtverkeer en de ruimtelijke indeling van en rond de luchthaven. Ook wordt vastgelegd wat het luchthavengebied is; het gebied dat bestemd is voor het gebruik als luchthaven. Ten aanzien van het luchthavenluchtverkeer wordt in een luchthavenbesluit bepaald wat de gebruiksruimte is. Dit gebeurt in de vorm van een grenswaarde voor de maximale geluidbelasting en mogelijk ook grenswaarden voor de uitstoot van stoffen en externe veiligheid. Het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol moet grenswaarden bevatten voor al deze aspecten. Ook worden er openingstijden in het luchthavenbesluit opgenomen. Ten aanzien van de ruimtelijke indeling worden beperkingengebieden vastgelegd. Voor deze gebieden wordt bepaald wat er bijvoorbeeld wel en niet mag worden gebouwd en onder welke voorwaarden. Dit gebeurt met het oog op bescherming van de omgeving tegen geluidbelasting, externe veiligheid of vanwege vliegveiligheid.

Omdat burgerluchthavens met een luchthavenbesluit een (beperkt) openbaar karakter hebben, kan de exploitant gebruikers niet zonder geldige reden weigeren gebruik te maken van de luchthaven. In de Wet luchtvaart is bepaald dat de exploitant verplicht is om luchthavenluchtverkeer toe te laten op de luchthaven. Dit omdat het luchthavenluchtverkeer er in beginsel op moet kunnen vertrouwen dat het gebruik kan maken van deze terreinen. De exploitant kan hiervan afwijken als dit in het belang van de veiligheid nodig is. De verplichte toegang ziet niet op circuitvluchten, oefenvluchten en proefvluchten omdat dit type verkeer voor de omgeving in potentie hinder veroorzaakt. In de Wet luchtvaart is ook opgenomen dat de exploitant toestemming voor gebruik van de luchthaven kan weigeren om te voorkomen dat de grenswaarden voor geluid worden overschreden.

Er bestaat geen wettelijke grondslag om privéjets en BA om duurzaamheidsredenen de toegang tot een luchthaven te beperken of te weigeren, of om hierover in een luchthavenbesluit bepalingen op te nemen.

²⁰ Voor de burgerluchthavens van nationale betekenis worden luchthavenbesluiten vastgesteld. Voor Schiphol zijn een Luchthavenverkeerbesluit en een Luchthavenindelingbesluit van toepassing.

Kaders met betrekking tot luchtvervoer

De duurzaamheid van het luchtvervoer wordt in toenemende mate gereguleerd door specifieke Europese en internationale afspraken op het gebied van duurzaamheid en klimaat in de luchtvaart. In dit kader is met name het EU emissiehandelssysteem van belang zoals geregeld door de Richtlijn 2003/87/EG inzake emissiehandel (ETS), maar ook de afspraken die in het verband van de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) worden gemaakt met betrekking tot CORSIA. Ook kan gewezen worden op de plannen voor duurzame brandstoffen zoals opgenomen in het ReFuelEU Aviation-voorstel.

Hiernaast wordt het luchtvervoer in, van, door en over Nederland hoofdzakelijk geregeld door de Luchtvaartwet en Europese regelgeving zoals vastgelegd in EU Verordening 1008/2008 inzake de exploitatie van luchtvaartdiensten in de EU²¹. Op grond van deze specifieke luchtvervoersregelgeving is het niet mogelijk om met betrekking tot binnenlandse of grensoverschrijdende vluchten met privéjets en BA met een zakelijk, privaat of anderszins vluchtdoel duurzaamheidseisen te stellen. De EU Verordening 1008/2008 biedt in beperkte mate wel mogelijkheden luchtvervoer met commerciële luchtvaartuigen om redenen van milieu (tijdelijk) te beperken maar dit is aan strenge voorschriften (o.a. tijdelijkheid) verbonden. In Frankrijk zijn een aantal binnenlandse commerciële vluchten verboden om duurzaamheidsredenen. Dit besluit is getoetst door de Europese Commissie en goedgekeurd voor een periode van drie jaar. Dit is echter expliciet niet van toepassing op privéjets en BA, maar enkel op commercieel luchtverkeer (intracommunautaire luchtdiensten).

Conclusie

Ondanks de zeer beperkte bijdrage van privéjets en BA op de totale CO₂-uitstoot van uit Nederland vertrekkende vluchten, is het belangrijk dat ook dit marktsegment verduurzaamt. Dit omdat er nog veel winst te behalen is wat betreft de hogere uitstoot per passagier in een privéjet of BA, ten opzichte van passagiers op een reguliere (commerciële) vlucht.

Uit de gedane inventarisatie in deze brief komt naar voren dat privéjets en BA grotendeels onderdeel zijn van het klimaatbeleid voor de luchtvaart. Het kabinet acht het om die reden niet nodig om specifiek aanvullend en separaat klimaatbeleid voor privéjets en BA te voeren, en probeert het op een aantal punten verder onder het bestaande beleid te brengen. Deze aanpak wordt doeltreffend en doelmatig geacht en wordt voortgezet bij toekomstige beleidsontwikkelingen.

Het Ministerie van IenW onderzoekt of er nationaal aanvullende mogelijkheden voor privéjets en BA zijn voor het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen. Ook informeert de Staatssecretaris van Financiën de Kamer in de eerste helft van 2023 over de mogelijkheden om meer passagiers van privéjets en BA mee te nemen onder de vliegbelasting. Verder is BA een bijzonder marktsegment waar mogelijkheden voor radicale innovaties in de luchtvaart zich goed kunnen ontwikkelen en hiervoor een speciale

²¹ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (Pb EU 2008/L293).

broedplek kan zijn. Denk daarbij aan (hybride)elektrisch vliegen. Hoe dit verduurzamingspad er concreet uitziet, zal worden onderzocht. Hierover wordt de Kamer nog per brief geïnformeerd.

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