

Vergaderjaar 2024-2025

31 936

Luchtvaartbeleid

BD

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 september 2024

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ hadden kennisgenomen van de brief van 18 maart 2024² waarbij de toenmalige minister van Infrastructuur en Waterstaat de Kamer informeerde over de diverse aspecten van de verduurzaming van de luchtvaart.

Naar aanleiding hiervan is op 30 april 2024 een brief gestuurd aan de toenmalige minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De minister heeft op 14 juni 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Kemperman (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Lievense (BBB), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerdts (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolaï (PvdD), Nanninga (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² Kamerstukken I 2023/24, 31 936, AV.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 30 april 2024

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 18 maart 2024³ waarbij u de Kamer, zoals beloofd tijdens het kennismakingsgesprek van de commissie met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 november 2023, informeert over de diverse aspecten van de verduurzaming van de luchtvaart. De leden van de fracties van de **BBB** en de **PvdD** wensen de regering naar aanleiding hiervan de volgende vragen voor te leggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de **BBB** hebben de volgende vragen te stellen aan de regering.

1. De leden van de fractie van de BBB constateren dat de Provincie Zuid-Holland zeer ontstemd is over het feit dat de Koninklijke Schiphol Group stikstofrechten van boeren in Zuid-Holland opkoopt om zo de natuurvergunning van Rotterdam/The Hague Airport te kunnen realiseren. Deze leden brengen in herinnering dat in het verleden hetzelfde is gebeurd rondom Schiphol.
 - a. Kan de regering over het voorgaande reflecteren vanuit het oogpunt van verduurzaming?
 - b. De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat extern salderen niet is toegestaan en vragen de regering of deze aankoop wel wettelijk is toegestaan. Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.
 - c. De leden van de fractie van de BBB merken op dat ammoniak (NH₃) inmiddels wordt omgezet in veel schadelijkere stikstofoxiden (NO_x). Kan de regering hierop reflecteren?
 - d. Is de regering het met de leden van de fractie van de BBB eens dat deze aankoop door de Koninklijke Schiphol Group verwerpelijk en wellicht onwettig is?
 - e. Heeft de regering de middelen c.q. de intentie om deze aankoop ongedaan te maken?
 - f. De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat voormelde aankoop formeel wellicht toegestaan is, maar daarmee is de aankoop volgens hen nog niet gerechtvaardigd. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.
2. Hoe beschouwt de regering de brede ruimte die de luchtvaartsector krijgt bij verduurzaming, en de landbouwsector niet? Hierbij in aanmerking nemende dat eten een eerste levensbehoefte is en vliegen slechts een luxe. Kan de regering de leden van de fractie van de BBB uitleggen waarom de overheid wel luchthavens faciliteert en niet de PAS-melders?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

³ Kamerstukken I 2023/24, 31 936, AV.

De leden van de fractie van de **PvdD** hebben een aantal vragen aan de regering te stellen.

1. Kan de regering aangeven hoeveel de uitstoot van de Nederlandse luchtvaart sinds het einde van de coronaperiode – medio 2022 – is toegenomen in vergelijking met 2021?
2. Is de regering van mening dat de verminderde inzet van vliegverkeer in de coronaperiode voldoende benut is om het vliegverkeer na afloop van de coronaperiode structureel op een lager niveau te brengen? Zo nee, waarom niet?
3. Is de regering bereid om de Kamer een beeld te geven van het aantal vluchten met privévliegtoegen van en naar Nederlandse luchthavens in de afgelopen drie jaar en de uitstoot van schadelijke stoffen die daarmee gepaard ging?
4. Is de regering bereid om een verbod op privévliegtoegen in te voeren of tenminste een ontmoedigingsbeleid te voeren door de kosten van externaliteiten volledig door te berekenen in start- en landingsrechten voor private jets? Zo nee, waarom niet?
5. Deelt de regering de mening dat het luchthavens verboden zou moeten worden het recht op vervuiling te kopen vanuit andere vervuilende sectoren zoals de veeteelt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en zij verzoeken u deze **uiterlijk binnen vier weken** na dagtekening van deze brief te mogen ontvangen.

Drs. E. Kemperman MBA

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2024

Op 18 maart 2024 is de Kamer geïnformeerd over de diverse aspecten van de verduurzaming van de luchtvaart. Naar aanleiding hiervan hebben op 30 april 2024 de leden van de fracties van de BBB en de PvdD in de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving vragen gesteld. Hierbij wordt u de beantwoording aangeboden, mede namens de minister voor Natuur en Stikstof.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Mark Harbers

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

1. *De leden van de fractie van de BBB constateren dat de Provincie Zuid-Holland zeer ontstemd is over het feit dat de Koninklijke Schiphol Group stikstofrechten van boeren in Zuid-Holland opkoopt om zo de natuurvergunning van Rotterdam/The Hague Airport te kunnen realiseren. Deze leden brengen in herinnering dat in het verleden hetzelfde is gebeurd rondom Schiphol.*
 - a. *Kan de regering over het voorgaande reflecteren vanuit het oogpunt van verduurzaming?*

Antwoord 1a

Het is noodzakelijk dat de Koninklijke Schiphol Group beschikt over een toereikende natuurvergunning voor haar operaties. Een dergelijke vergunning is voor Schiphol verleend op 26 september 2023 door de minister voor Natuur en Stikstof.

Voor zover met de vraag wordt bedoeld op extern salderen als mitigerende maatregel ter verkrijging van een natuurvergunning voor Rotterdam-The Hague Airport, geldt dat dit op grond van thans geldende wet- en regelgeving onder voorwaarden is toegestaan.

In algemene zin wordt voor de luchtvaartsector toegewerkt naar een goede balans in de afweging tussen de verschillende publieke belangen die in de Luchtvaartnota zijn benoemd, gericht op voortgaande verduurzaming.

- b. De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat extern salderen niet is toegestaan en vragen de regering of deze aankoop wel wettelijk is toegestaan. Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.*

Antwoord 1b

Zoals in het antwoord op vraag 1a is aangegeven, is extern salderen zowel beleidsmatig als wettelijk toegestaan, voor zover daarbij aan alle geldende voorwaarden wordt voldaan. Korthedshalve zij verwezen naar de brief van de minister voor Natuur en Stikstof van 30 juni 2023, over de uitvoering van moties ter zake. (Kamerstukken II 2022/23, 3620 OXIV, nr. 126).

- c. De leden van de fractie van de BBB merken op dat ammoniak (NH₃) inmiddels wordt omgezet in veel schadelijkere stikstofoxiden (NO_x). Kan de regering hierop reflecteren?*

Antwoord 1c

Ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x) hebben andere eigenschappen. Hierdoor is bijvoorbeeld de verspreiding in de lucht verschillend. Voor toestemmingverlening berekent AERIUS de totale depositie van zowel NH₃ als NO_x (in mol stikstof per hectare per jaar) als gevolg van een activiteit. In de verspreidingsberekening houdt AERIUS rekening met de verschillende eigenschappen en verspreiding van beide componenten. In de uitkomst wordt geen onderscheid gemaakt tussen de depositie als gevolg van stikstofoxiden en ammoniak. In de beoordeling is dit onderscheid er ook niet, omdat bijvoorbeeld bij de kritische depositiewaarde dit onderscheid er ook niet is. Er is geen bewijs dat de stikstofdepositie als gevolg van NO_x schadelijker is voor de natuur dan de stikstofdepositie als gevolg van ammoniak.

- d. Is de regering het met de leden van de fractie van de BBB eens dat deze aankoop door de Koninklijke Schiphol Group verwerpelijk en wellicht onwettig is?*

Antwoord 1d

Zie het antwoord op vraag 1a.

e. *Heeft de regering de middelen c.q. de intentie om deze aankoop ongedaan te maken?*

Antwoord 1e

Nee. Het staat initiatiefnemers binnen de gestelde juridische kaders vrij om transacties aan te gaan. LNV kan als bevoegd gezag voor de natuurvergunning alleen beoordelen of de stikstofruimte die is aangekocht, kan worden ingezet voor de aangevraagde natuurvergunning en niet al nodig is voor natuurherstel (additionaliteit: zie ook hierna).

f. *De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat voormelde aankoop formeel wellicht toegestaan is, maar daarmee is de aankoop volgens hen nog niet gerechtvaardigd. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.*

Antwoord 1f

Zie het antwoord op vraag 1a. Voor zover extern salderen wettelijk is toegestaan heeft het kabinet daarover geen moreel oordeel.

Zoals hiervoor aangegeven is extern salderen onder voorwaarden toegestaan. Het ministerie van LNV was ten tijde van de vergunningverlening aan Schiphol van oordeel dat het bevoegd gezag bij extern salderen tussen particulieren niet behoefde te toetsten op additionaliteit. Op grond van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staat d.d. 28 februari 2024 dient bij extern salderen tussen private partijen inmiddels aan het additionaliteitsvereiste te worden getoetst. Het is belangrijk dat de luchthavens voldoen aan de wet- en regelgeving en in het bezit komen van een natuurvergunning. Het handelen van de Koninklijke Schiphol Groep is in lijn met het uitgangspunt dat initiatiefnemers in het kader van een aanvraag voor een natuurvergunning zelf verantwoordelijk zijn om mogelijke effecten van stikstofdepositie te mitigeren, bijvoorbeeld door extern te salderen. Dit uitgangspunt heeft het kabinet ook richting initiatiefnemers, waaronder Schiphol, uitgedragen.

Het kabinet heeft aangegeven meer regie te willen voeren op het extern salderen. Om te voorkomen dat overheden elkaar verrassen, hebben Rijk en provincies interbestuurlijke afspraken gemaakt over voorgenomen transacties ten behoeve van extern salderen.

Daarnaast worden de beleidsregels voor extern salderen aangescherpt. Deze aanscherping bestaat uit het voorkomen dat salderen onbedoeld zorgt voor een toename van de depositie doordat extern gesaldeerd wordt met latente ruimte.

Tot slot wordt er op gewezen dat de Koninklijke Schiphol Group heeft aangegeven de stikstofruimte niet per se nodig te hebben, maar 'voor de zekerheid toch actie te hebben ondernomen om de bedrijfsvoering veilig te stellen'. Mochten die stikstofruimte achteraf overbodig blijken, zal het bedrijf ze aanbieden aan de overheid. (bron: Schiphol koopt weer stikstofrechten van boeren, ditmaal voor luchthaven Rotterdam, de Volkskrant, 19 april 2024)

2. *Hoe beschouwt de regering de brede ruimte die de luchtvaartsector krijgt bij verduurzaming, en de landbouwsector niet? Hierbij in aanmerking nemende dat eten een eerste levensbehoefte is en vliegen slechts een luxe. Kan de regering de leden van de fractie van de BBB uitleggen waarom de overheid wel luchthavens faciliteert en niet de PAS-melders?*

Antwoord 2

Het kabinet behandelt sectoren niet verschillend, maar het is wel een gegeven dat het aandeel van de bijdragen aan milieu-, natuur- of gezondheidsproblemen per sector kan verschillen. De veronderstelling dat de overheid wel luchthavens faciliteert en niet de PAS-melders is onjuist.

Voor PAS-melders is het, net als voor andere sectoren, lastig om extern te salderen. Dit komt mede omdat voor hen de provincies bevoegd gezag zijn. Een aantal provincies heeft aangegeven geen vergunningen meer te verlenen op basis van extern salderen. Dat heeft ermee te maken dat

volgens die provincies de natuurkwaliteit onvoldoende is voor het verlenen van vergunningen en de vergunningen waarmee gesaldeerd is zonder meer zouden moeten worden ingezet voor natuurherstel. Het is aan provincies om deze afweging te maken. De inzet van het Rijk is om met bronmaatregelen stikstofruimte te organiseren en die waar mogelijk uit te geven waarbij PAS-melders prioriteit krijgen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

1. *Kan de regering aangeven hoeveel de uitstoot van de Nederlandse luchtvaart sinds het einde van de coronaperiode – medio 2022 – is toegenomen in vergelijking met 2021?*

Antwoord 1

De CO₂-uitstoot van de Nederlandse luchtvaart is sterk gedaald in verband met de coronabeperkingen. Nadat de beperkingen waren opgeheven zijn de vliegbewegingen en de emissies die daaruit voortkomen weer gestegen, maar nog niet tot het niveau van 2019. Hieronder worden de CO₂-emissies van vertrekkende vluchten tot en met 2023 getoond. Hierin is nog geen rekening gehouden met het bijmengen van duurzame brandstoffen (SAF) in 2022 en 2023. Daarnaast is er in onderstaande tabel geen rekening gehouden met de uitstoot van andere stoffen dan CO₂. In maart 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de beleidsaanpak voor niet-CO₂-klimaat effecten van vliegen.⁴

Jaar	Bunkering - CO ₂ -uitstoot (Mton)
2005	11,1
2017	12,2
2018	12,4
2019	12,1
2020	6,7
2021	7,4
2022	9,7
2023	10,3

Bron: op basis van CBS-cijfers over gebunkerde kerosine voor internationale luchtvaart ("afzet voor bunkers").

2. *Is de regering van mening dat de verminderde inzet van vliegverkeer in de coronaperiode voldoende benut is om het vliegverkeer na afloop van de coronaperiode structureel op een lager niveau te brengen? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord 2

Het kabinet heeft niet de doelstelling gehad om de verminderde inzet van vliegverkeer in de coronaperiode te benutten om na afloop van de coronaperiode het vliegverkeer structureel op een lager niveau te brengen.

3. *Is de regering bereid om de Kamer een beeld te geven van het aantal vluchten met privévliegthuigen van en naar Nederlandse luchthavens in de afgelopen drie jaar en de uitstoot van schadelijke stoffen die daarmee gepaard ging?*

Antwoord 3

Cijfers over de aantallen vluchten van General Aviation (GA) zijn op 2 mei 2023 met de Tweede Kamer gedeeld.⁵

Het segment GA is verantwoordelijk voor 1 tot 2% van de gehele uitstoot van de Nederlandse luchtvaart. Privéjets (ook wel business aviation) stoten ongeveer 80% van de CO₂ uit binnen dit segment.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 1050

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29665, nr. 470.

4. *Is de regering bereid om een verbod op privévliegtuigen in te voeren of tenminste een ontmoedigingsbeleid te voeren door de kosten van externaliteiten volledig door te berekenen in start- en landingsrechten voor private jets? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord 4

Zoals omschreven in de Kamerbrief van april 2023 zijn privéjets (of business aviation) al onderdeel van het Nederlands klimaatbeleid voor de luchtvaart en is een verbod op privéjets niet mogelijk.⁶ Middels de Kamerbrief is de Tweede Kamer ook geïnformeerd over de onmogelijkheden om start- en landingsrechten te gebruiken voor het ontmoedigen van privéjets. Het kabinet heeft herhaaldelijk in internationaal verband gepleit voor meer handvatten om te kunnen sturen op privéjets.

In consultatie met de luchthavens heeft het kabinet besloten de gewichtsgrens van de vliegbelasting te verlagen. Op dit moment valt 60% van de vluchten met privéjets die vertrekken van Nederlandse vliegvelden onder de vliegbelasting. Door de verlaging van de gewichtsgrens naar 5700 kg stijgt dit aantal naar 82%. Naar aanleiding van een amendement van de heer Omtzigt wordt de ondergrens van de vliegbelasting per 1 juni 2024 nóg verder verlaagd naar 4000 kg. Hierdoor valt het grootste gedeelte van de vluchten met privéjets onder de Nederlandse vliegbelasting.

5. *Deelt de regering de mening dat het luchthavens verboden zou moeten worden het recht op vervuiling te kopen vanuit andere vervuilende sectoren zoals de veeteelt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze?*

Antwoord 5

De vraag veronderstelt dat extern salderen niet mogelijk zou moeten worden gemaakt voor saldonemers die behoren tot een bepaalde sector. Het kabinet deelt deze opvatting niet. Het doel van het verkrijgen van een natuurvergunning en waar mogelijke de inzet van extern salderen is gericht op het voorkomen van schade aan de natuur. Het kabinet ziet geen mogelijkheden om bepaalde saldonemers generiek uit te sluiten van hetgeen anderen is toegestaan.

Als er reden is om aan te nemen dat een bepaalde sector bijdraagt aan ongewenste of schadelijke effecten op het gebied van gezondheid, natuur of milieu dan moeten voor die sector maatregelen worden getroffen om die effecten te verminderen of te vermijden.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31936 en 32813, nr. 1053.