

Vergaderjaar 2023–2024

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1134

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2023

Deze brief informeert de Kamer over een drietal luchtvaartonderwerpen: de actualisatie van de studie «Prijs van een vliegreis», de verkenning naar de registratie van zakelijk vliegen, en de definitieve roadmap voor duurzaam taxiën op de Polderbaan.

Met deze brief wordt de motie van het lid Kröger c.s. afgedaan. De motie verzoekt de regering om te onderzoeken welke maatschappelijke kosten die de luchtvaart nu veroorzaakt niet of onvoldoende worden gedekt door belastingen, heffingen, pacht of andere afdrachten van de luchtvaart.¹ Er is invulling gegeven aan de motie door het onderzoek «Prijs van een vliegreis» te actualiseren. De Kamer wordt tevens geïnformeerd over de verkenning naar registratie van zakelijk vliegen en de (on)mogelijkheden van een wettelijke verplichting hiertoe. Hiermee wordt de toezegging aan het lid Kröger c.s. afgedaan.² Tot slot wordt de Kamer geïnformeerd over de inschatting van Schiphol betreffende het aantal vluchten dat op de Polderbaan duurzaam kan taxiën met behulp van een TaxiBot. Hiermee wordt de toezegging aan het lid Ceder afgedaan.³

Actualisatie «Prijs van een vliegreis»

In de actualisatie van het onderzoek «Prijs van een vliegreis» heeft CE Delft in kaart gebracht wat de externe (maatschappelijke) en infrastructuurkosten zijn voor de luchtvaart en in hoeverre deze geïnternaliseerd zijn in de prijs van een vliegticket op een zestal voorbeeldreizen. Ditzelfde is gedaan voor andere modaliteiten als de auto, trein en bus. Ook is er een vergelijking gemaakt met andere Europese luchthavens. Het vorige onderzoek is in 2019 door CE Delft uitgevoerd. Een actualisatie van dit onderzoek was wenselijk, omdat de kosten voor de luchtvaart sinds 2019 zijn gewijzigd. Dit komt onder andere door het Europese emissiehandels-

¹ Kamerstukken 2022/23, 36 200 XII, nr. 67.

² Zie ook Kamerstukken 2022/23, 31 936, nr. 1055.

³ TZ202311–013.

systeem (EU ETS), de stijgende luchthavengelden en de invoering van de vliegbelasting. De studie is bij deze Kamerbrief als bijlage toegevoegd. De belangrijkste conclusies uit de actualisatie zijn:

- De kosten voor de luchtvaart zijn gestegen. De totale omvang van belastingen en heffingen ligt 84% hoger dan in 2019.
- De belastingen en heffingen dekken de externe (maatschappelijke) kosten van luchtvaart niet. De uitgevoerde benchmarkanalyse voor Schiphol laat zien dat circa 30% van de totale externe en infrastructuurkosten wordt betaald via de belastingen en heffingen. Er zijn grote verschillen tussen vluchten. Bij korte vluchten is 60 tot 80% van de totale externe en infrastructuurkosten gedekt door belastingen en heffingen, terwijl dit op de lange vluchten slechts 9 tot 13% is.
- De mate van internalisering van de totale externe en infrastructuurkosten in de prijs van een vliegticket is vergelijkbaar voor de luchthavens van Schiphol, Frankfurt en Parijs. London Heathrow kent een hogere internalisering van deze kosten, mede door de hogere luchthavengelden en hogere vliegbelasting in het Verenigd Koninkrijk.
- De infrastructuurkosten van luchtvaart worden gedekt door de opbrengsten van de luchthavengelden op Schiphol. In tegenstelling tot het treinverkeer waar de infrastructuurkosten in grote mate door de overheid worden betaald. De vaste infrastructuurkosten van het spoor laten zich moeilijk vergelijken met de vaste infrastructuurkosten van luchtvaart, omdat deze in de meeste gevallen is aangelegd met andere (nationale) doeleinden en in aanvulling gebruikt wordt voor internationale treinreizen.

De motie van het lid Kröger c.s. verzocht de regering om te onderzoeken welke maatschappelijke kosten die de luchtvaart nu veroorzaakt niet of onvoldoende worden gedekt door belastingen, heffingen, pacht of andere afdrachten van de luchtvaart. Uit het onderzoek van CE Delft is gebleken dat de infrastructuurkosten voldoende worden gedekt door middel van de luchthavengelden. Dit betekent dat de reiziger, middels de prijs van een vliegticket, indirect betaalt voor de infrastructuur die aangelegd en onderhouden wordt voor de luchtvaart. De externe (maatschappelijke) kosten van vliegen zijn daarentegen niet volledig gedekt door belastingen en heffingen. Onder meer de klimaat-, milieu- en geluidkosten worden onvoldoende bij de reiziger in rekening gebracht. Dit verschilt echter per afstand, zoals hierboven genoemd. Het kabinet heeft onder andere omwille van het principe «de vervuiler betaalt» begin 2023 de vliegbelasting (in de vorm van een vlaktaks) verhoogd. Zo worden meer van de maatschappelijke kosten in rekening gebracht. Dit is, zoals hierboven toegelicht, niet volledig.

Registratie zakelijk vliegen

De Staatssecretaris van IenW heeft toegezegd om te verkennen hoe het zakelijk vliegen beter in beeld kan worden gebracht.⁴ In de verkenning van de mogelijkheden gaat het om twee onderdelen:

1. nagaan of, en zo ja op welke wijze, werkgevers en de luchtvaartsector op dit moment zakelijke vliegreizen registreren;
2. de juridische verkenning naar de mogelijkheden om het registreren van zakelijke vliegreizen in relatie tot de CO₂-uitstoot buiten het ontwerpbesluit⁵ wettelijk verplicht te stellen.

⁴ Toezegging tijdens het tweeminutendebat op 6 april 2023 (Handelingen II 2022/23, nr. 7, item 5) (Kamerstuk 33 118, nr. 234) over het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit i.v.m. het beperken van emissies van kooldioxide door werkgebonden personenmobiliteit.

⁵ Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit i.v.m. het beperken van emissies van kooldioxide door werkgebonden personenmobiliteit.

Hoe worden zakelijke vliegreizen momenteel geregistreerd?

In uitvoering van deze eerste verkenning is er contact geweest met de Coalitie Anders Reizen, VNO-NCW en KLM.

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 de CO₂-uitstoot van zakelijk reizen te halveren in 2030 t.o.v. 2016. Met zakelijk reizen wordt bedoeld het woon-werk verkeer en de reizen ten behoeve van de werkgever, inclusief vliegreizen, per medewerker (fte).⁶

De Coalitie Anders Reizen monitort jaarlijks de zakelijke reizen van medewerkers die vallen onder de Nederlandse vestigingen van aangesloten bedrijven. Hierbij worden de CO₂-uitstoot en voor luchtvaart specifiek ook de niet-CO₂-effecten meegenomen in de data van de leden die onderdeel zijn van de coalitie. De resultaten van de monitor worden ieder jaar geagendeerd en besproken op het hoogste bestuurlijke niveau van de aangesloten bedrijven. Hierbij wordt gekeken naar de stappen die nog gezet moeten worden om in 2030 de CO₂-uitstoot van zakelijke reizen te halveren.

VNO-NCW geeft aan niet inzichtelijk te hebben in hoeverre zakelijke vliegreizen door het bedrijfsleven geregistreerd worden. Zakelijke vluchten worden waarschijnlijk wel bijgehouden, aangezien werkgevers de reizen vergoeden aan hun medewerkers of voor hen boeken via een boekingssysteem. Het is niet bekend of en in hoeverre er daarbij aandacht is voor de CO₂-uitstoot is. VNO-NCW is geen voorstander van een verplichting op het registreren van zakelijke vliegreizen in relatie tot de CO₂-uitstoot. Een dergelijke registratieverplichting is volgens VNO-NCW niet doelmatig en doeltreffend als instrument om beoogd beleidsdoel te bereiken (bewustwording die leidt tot gedragsaanpassing). Tevens ervaart het bedrijfsleven reeds een hoge werkdruk uit rapportageverplichtingen die hen worden opgelegd.

KLM registreert voor klanten met een zakelijk contract de soort tickets en de bestemmingen waarop er zakelijk gevlogen wordt. Op basis van deze informatie zou de CO₂-uitstoot berekend kunnen worden. De klant (met een zakelijk contract) kan deze data bij KLM opvragen. In verband met vertrouwelijkheidsclausules kan deze informatie niet met derden gedeeld worden. De zakelijke klant is verantwoordelijk voor deze data en kan zelf beslissen om deze data te publiceren of te delen met de overheid. Zakelijke reizen die gemaakt worden door klanten zonder een zakelijk contract zijn niet inzichtelijk.

Wat zijn de mogelijkheden tot een wettelijke verplichting tot registratie van zakelijke vliegreizen buiten het ontwerpbesluit?

Ten eerste is van belang dat de Wet luchtvaart op dit moment niet verplicht tot het registreren van CO₂-uitstoot.

Bij het registreren van zakelijke vliegreizen in relatie tot CO₂-uitstoot kan er sprake zijn van twee situaties:

1. een zakelijke vliegreis die plaatsvindt op een commerciële lijnvlucht waarvoor passagiers een ticket kunnen kopen;
2. een zakelijke vliegreis die plaatsvindt op een vlucht die als zodanig in zijn geheel als zakelijke vlucht valt aan te merken.

⁶ Zie website Coalitie Anders Reizen: Over Anders Reizen | Minder CO₂ in uw zakelijke mobiliteit

Voor beide situaties geldt dat het binnen de huidige wettelijke kaders niet mogelijk is om registratie van zakelijke vliegreizen te verplichten. Om reizigers uit situatie 1 te registreren dient het doel van de vliegreis die passagiers op een commerciële lijnvlucht hebben, te worden geïdentificeerd. Het is echter niet na te gaan of het reisdoel goed opgegeven is. Tevens kunnen er meerdere reisdoelen zijn. In verband met handhavingproblematiek is het niet wenselijk om deze mogelijkheid om te zetten in een wettelijke verplichting in de Wet Luchtvaart.

Om reizigers uit situatie 2 te registreren zou bij de luchthavenexploitant informatie opgevraagd kunnen worden middels slotcodes. Dan moeten echter de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol en de Regeling burgerluchthavens hiervoor aangepast worden. Tevens zou de Wet Luchtvaart aangepast moeten worden, omdat de huidige grondslagen beperkt zijn tot het luchthavenluchtverkeer, d.w.z. het opstijgen, landen en de bewegingen op de grond (en dus niet voor de vlucht in zijn geheel). Deze groep reizigers komt dan echter nog steeds niet goed in beeld omdat er ook zakelijk gevlogen kan worden van zowel niet slotgecoördineerde luchthavens als buitenlandse luchthavens, én deze gegevens met betrekking tot slotcoördinatie zich niet goed lenen voor dergelijke doeleinden. Bij een nationale wettelijke registratieplicht die zich richt op de luchthavenexploitant of luchtvaartonderneming zullen zakelijke vliegreizen uitgevoerd vanaf een buitenlandse luchthaven buiten het bereik van een registratieplicht vallen.

Wenselijkheid van een wettelijke verplichting

Ik vind het onwenselijk om een wettelijke registratieplicht van zakelijke vliegreizen te introduceren. Een wettelijke registratieplicht van zakelijke vliegreizen is juridisch te complex en zeer lastig uitvoerbaar en handhaafbaar. Bovendien zou dit de administratieve lasten voor werkgevers substantieel verhogen. Uiteraard kunnen zakelijke vluchten in relatie tot de CO₂-uitstoot wel op vrijwillige basis geregistreerd worden.

Inzet TaxiBots op Schiphol

Bij het Commissiedebat Luchtvaart van 25 oktober jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 1131) is aan het lid Ceder toegezegd om de Kamer te informeren over het aantal vliegbewegingen op Schiphol waarbij gebruik zal worden gemaakt van hybride TaxiBots.⁷ Hieronder wordt invulling gegeven aan deze toezegging. Daarnaast is de Roadmap Duurzaam Taxiën van Schiphol bij deze brief toegevoegd, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 11 oktober 2023 over Duurzaam Taxiën.⁸

De sector streeft ernaar de twee nu beschikbare (hybride) TaxiBots optimaal in te zetten binnen operationele randvoorwaarden, zoals baangebruik en weersomstandigheden. Het ontwikkelen van de procedures behoeft een gecontroleerde omgeving, waarbij veiligheid voorop staat. Initieel zal daarom het gebruik van de TaxiBots gelimiteerd zijn. Na tussentijdse evaluaties kan worden besloten om het gebruik te verhogen. De inzet wordt gemaximaliseerd door samen met de luchtvaartmaatschappijen en afhandelaren een strakke maar realistische planning te maken van de vluchtverdeling, zodat opgeleide piloten en chauffeurs goed zijn verdeeld over de dag.

Omdat de inzet gepaard gaat met onzekerheden – die in de Kamerbrief van 11 oktober jl. zijn genoemd – is het niet mogelijk om een exact aantal

⁷ TZ202311–013.

⁸ Kamerstukken 2023/24, 31 936, nr. 1114.

vliegbewegingen te noemen. De sector verwacht dat in 2024 tussen de 1.000 en 2.000 vluchten met deze twee TaxiBots kunnen taxiën. In de periode naar 2030 toe wordt dit verder opgeschaald naar een aantal tussen de 125.000 en 185.000 vluchten bij volledige implementatie op de Polderbaan in 2030. Bijgevoegde Roadmap Duurzaam Taxiën geeft meer informatie over dit proces van opschaling. Eind 2024 wordt een nieuwe update van de Roadmap verwacht, welke ook met de Kamer zal worden gedeeld.

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