

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

353

Vragen van de leden **Kostić** (PvdD) en **De Hoop** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *het rapport «Groeï zonder winst»* (ingezonden 11 oktober 2024).

Antwoord van Minister **Madlener** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 22 oktober 2024).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het rapport «Groeï zonder winst», gepresenteerd op 23 september 2024?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat is uw reactie op de zeven conclusies van het onderzoek? Kunt u uw reactie onderbouwen met (wetenschappelijk) onderzoek?

Antwoord 2

De reactie op de conclusies van het onderzoek:

1. De eerste conclusie uit het rapport is dat er zorgvuldig dient te worden gekeken naar de overwegingen om Lelystad Airport niet voor groot verkeer te openen. In het regeerprogramma is opgenomen dat besluitvorming over de opening van Lelystad Airport voor de commerciële burgerluchtvaart in 2025 plaatsvindt.
2. De tweede conclusie is dat de groeïstrategie van Schiphol uit 2015–2019 geen rekening hield met drie economische wetmatigheden, dat de luchthavengelden om verschillende redenen zouden moeten stijgen en dat een verhoging van de luchthavengelden waarschijnlijk is, en dat de behoefte naar Lelystad Airport teniet wordt gedaan door een verhoging van de luchthavengelden naar een bedrijfseconomisch verantwoord niveau.
De luchthavengelden (tarieven) worden door Schiphol vastgesteld. Ze dienen kostengeoriënteerd te zijn, wat betekent dat de luchthavengelden worden gebaseerd op de kosten die Schiphol maakt voor de afhandeling

¹ Rapport «Groeï zonder winst: de groeïstrategie van Schiphol en de plaats van Lelystad Airport daarin», 23 september 2024

- van het luchtverkeer. In de periode 2014–2018 hanteerde Schiphol steeds het maximaal toegestane tarief. Bovendien zijn de luchthavengelden en overheidsheffingen op Schiphol de afgelopen jaren gestegen, waarbij Schiphol van plaats 8 (in 2022) naar plaats 4 (in 2023) van duurste (benchmark) luchthavens is gegaan.² Ten aanzien van Lelystad Airport geldt dat de vraag naar slots op Nederlandse luchthavens, en in het bijzonder Schiphol, groot is. Uit diverse economische prognoses blijkt dat de vraag naar luchtvervoer zal blijven stijgen in de toekomst.³ De Schipholtarieven zouden volgens de systematiek van vraag en aanbod zeer sterk moeten stijgen om de marktvrage naar Lelystad Airport als overloopluchthaven teniet te doen. De mate van stijging is echter begrensd door het feit dat de tarieven kostendekkend dienen te zijn.
3. In de derde conclusie wordt verondersteld dat de beschikbaarheid van intercontinentale bestemmingen op Schiphol in bescheiden mate de zakelijke passagier bedient. Deze conclusie is onjuist. De hubfunctie van Schiphol dient een bredere betekenis. Wanneer Schiphol zijn hubfunctie verliest en de hubcarrier geen transferproduct meer aanbiedt, zal het aantal vluchten vanaf Schiphol halveren. Daarmee daalt ook de connectiviteit en netwerkqualiteit voor de in Nederland vertrekkende of aankomende herkomstbestemmingspassagiers.⁴ Hieronder zijn veel zakenreizigers: ongeveer 15 miljoen in 2019.⁵ In een hub-and-spoke netwerk, zoals dat van Schiphol, zijn vluchten afhankelijk van elkaar, aangezien inkomende vluchten (transfer)passagiers leveren aan uitgaande vluchten. Als bestemmingen niet langer direct verbonden zijn, neemt de gemiddelde reistijd toe doordat een overstap noodzakelijk is. Het verschil in reistijd ligt voor niet-Europese bestemmingen tussen de drie à vijf uur.⁶
4. In de vierde conclusie stelt de auteur dat Nederland geen krachtige OD markt heeft en deels fungeert als overloop van transfer uit Londen zonder dat er sprake is van een bijdrage van extra transfer aan het internationale vestigingsklimaat van Amsterdam. Het ministerie herkent zich niet in deze conclusie. De internationale bereikbaarheid die Schiphol faciliteert wordt door bedrijven in Nederland beschouwd als een belangrijke vestigingsplaatsfactor.⁷ Een uitgebreid bestemmingsnetwerk is aantrekkelijk voor internationaal georiënteerde bedrijven, omdat het hen in staat stelt om mensen en goederen snel en tegen relatief lage kosten te verplaatsen. De kostenvoordelen en productiviteitswinsten die hieruit voortvloeien, maken het aantrekkelijk voor bedrijven om zich in de buurt van een grote luchthaven te vestigen. Schiphol is ook een hub voor luchtvracht en biedt daarmee extra economische voordelen voor zijn gebruikers.⁸ De goed functionerende logistiek op Schiphol is een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor Europese distributiecentra en voor andere bedrijven die waardevolle (bv. ASML) en/of tijdkritische goederen (bv. Flora Holland) produceren en distribueren.
5. De auteur stelt in de vijfde conclusie dat het openstellen van Lelystad Airport om de hub-operatie van KLM op Schiphol mogelijk te maken niet bijdraagt aan het internationale vestigingsmilieu van Amsterdam en Nederland. De auteur stelt dat de noodzaak voor de opening van Lelystad Airport voor commerciële burgerluchtvaart daardoor wegvalt. De ontwikkeling van Lelystad Airport is altijd bedoeld als overloopluchthaven van Schiphol. De luchthaven is erop ingericht om vakantieverkeer te accommoderen. Binnen de strikte Europese regels van de slotsystematiek probeert de overheid op deze overloopfunctie te sturen. Hiermee kunnen Schiphol en luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven zich richten op internationaal hubverkeer. Zoals hierboven al genoemd, is het

² Kamerstuk 2024D26303: SEO: Benchmark Luchthavengelden en Overheidsheffingen

³ PBL: Decarbonization paths for the Dutch Aviation Sector 2024

⁴ Kamerstuk 2023D51142: SEO: De betekenis van transferpassagiers

⁵ Kamerstuk 2021D45184: KiM: Zakelijk vliegen

⁶ Kamerstuk 2023D51142: SEO: De betekenis van transferpassagiers

⁷ Kamerstuk 2020D00455: Decisio: Actualisatie economische betekenis Schiphol, Kamerstuk 2020D00456: SEO: Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk

⁸ Kamerstuk 2024D34648: KIM: De betekenis van luchtvrachtvervoer voor Nederland

- uitgebreide bestemmingsnetwerk, dat wordt gefaciliteerd door de hub-functie, een belangrijke vestigingsplaatsfactor.
6. In conclusie zes geeft de auteur aan dat de Jevons-paradox doorbroken kan worden door een financiële afroming van het kostenvoordeel dat door de efficiëntere vliegtuigen ontstaat. De oplossingen die hij hiervoor aandraagt zijn a) een hogere bijmengverplichting van duurzame brandstoffen en b) een CO₂-taks in de vorm van een afstandsafhankelijke vliegbelasting.
- Het afromen van schaarstewinsten wordt in zekere mate al gedaan door de vliegbelasting. In reactie op de twee genoemde maatregelen:
- *Een hogere bijmengverplichting van SAF.* De Europese wetgeving van ReFuelEU staat geen nationale koppen toe. Wel heeft de luchtvaartsector in het Akkoord Duurzame Luchtvaart een hogere vrijwillige ambitie voor zichzelf gesteld van 14% bijmenging in 2030.
 - *Een CO₂-taks in de vorm van een afstandsafhankelijke vliegbelasting.* Dit is staand beleid. Het kabinet heeft afgesproken om per 1 januari 2027 een gedifferentieerde vliegbelasting naar afstand in te voeren. Deze maatregel heeft als doel om de hogere uitstoot van lange afstandsvluchten zwaarder te belasten en zal een budgettaire opbrengst genereren van 248 mln. euro per jaar. Dit komt bovenop de huidige opbrengst van de vliegbelasting.
7. In de laatste conclusie stelt de auteur dat het openen van Lelystad Airport negatief bijdraagt aan de maatschappelijke (brede) welvaart van Nederland.
- In het kader van onderzoek naar beleidsalternatieven voor luchthavenontwikkeling en het Luchthavenbesluit Lelystad Airport zijn er Maatschappelijke Kosten en Baten Analyses (MKBA's) uitgevoerd. In deze MBKA's wordt breed gekeken naar directe effecten zoals investeringen en bedrijfseconomische effecten. Deze MKBA's laten zien dat Lelystad Airport in positieve zin bijdraagt aan de brede welvaart van Nederland.⁹ De werkgelegenheidsaspecten die in deze MKBA's zijn bepaald, komen overeen met onderzoek van de provincie Flevoland. Verder is er gekeken naar externe en indirecte effecten op de omgeving zoals bijvoorbeeld geluid, emissies, externe veiligheid en werkgelegenheid. Deze aspecten komen onder andere terug in het te actualiseren milieueffectrapport en worden in de besluitvorming meegenomen.

Vraag 3

Heeft u kennisgenomen van het artikel «Laat ver-vliegers en overstappers zelf meer opdraaien voor de kosten», verschenen op 2 oktober 2024?¹⁰

Antwoord 3

Ja.

Vraag 4

Wat is uw reactie op dit artikel?

Antwoord 4

Het artikel stelt dat de maatschappelijke kosten van de luchtvaart grotendeels niet door de luchtvaart zelf worden gedragen, en verdere verhogingen en verbredingen van de vliegbelasting noodzakelijk zijn.

In het regeerprogramma is een nieuwe afstandsafhankelijke vliegbelasting opgenomen vanaf 1 januari 2027. Op deze manier worden verre vluchten zwaarder belast. Met de nieuwe differentiatie en verhoging zullen de maatschappelijke kosten van lange afstandsvluchten beter geïnternaliseerd zijn dan dat nu het geval is.

In juli 2023 is het onderzoek «includeren transferpassagiers in de vliegbelasting» naar de Kamer gestuurd.¹¹ Deze verbreding van de vliegbelasting naar transferpassagiers heeft, afhankelijk van de hoogte, potentieel een groot effect op de netwerkqualiteit van Schiphol en veroorzaakt een relatief grote

⁹ Kamerstuk 2018D27549, Kamerstuk 2014D22088

¹⁰ ESB, 2 oktober 2024, Laat ver-vliegers en overstappers zelf meer opdraaien voor de kosten – ESB

¹¹ Kamerstuk 36 202, nr. 157

uitwijk naar buurlanden. Momenteel worden de effecten van een afstandafhankelijke vliegbelasting onderzocht. Hierin worden ook de effecten van een transferbelasting meegenomen. Internationale samenwerking op dit onderwerp is belangrijk. Het initiatiefrecht voor het indienen van een voorstel tot het invoeren van een Europese vliegbelasting ligt bij de Europese Commissie. Tot op heden lijkt de Europese Commissie geen concrete plannen te hebben voor een voorstel van een Europese vliegbelasting. Nederland blijft wel voorstander van een geharmoniseerde Europese vliegbelasting omwille van een gelijk speelveld en het voorkomen van weglekeffecten.

Vraag 5

Deelt u de stelling van beide publicaties, dat de (maatschappelijke) prijs van de huidige omvang van de onze luchtvaart de (maatschappelijke) baten overschrijden?

Antwoord 5

Nee.

Vraag 6

Zo nee, waarom niet en kunt u dit onderbouwen?

Antwoord 6

Er zijn verschillende maatschappelijke baten van luchtvaart. De huidige omvang van onze luchtvaart en het daarbij behorende uitgebreide Schipholnetwerk is positief voor onder andere:

- De welvaart, omdat Nederlanders snel en betaalbaar naar hun zakelijke bestemming, vakantiebestemming of familie of vrienden kunnen reizen.
- De economie, in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Onderzoek laat zien dat op en rondom Schiphol in 2018 ruim 68.000 personen aan het «luchthavenproduct Schiphol» werkten. Inclusief de banen bij toeleveranciers van 36.000 fte komt het totale economische belang van Schiphol (2018) op circa 114.000 banen (93.000 fte), goed voor een toegevoegde waarde van circa EUR 10,4 miljard.¹²
- Het vestigingsklimaat in Nederland. Het uitgebreide Schipholnetwerk is een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor internationaal opererende bedrijven.
- Inkomend toerisme, dat een bijdrage levert aan de economie. Inkomende luchtreizigers besteedden circa 11 miljard euro in Nederland in 2019.¹³
- Luchtvracht, vanwege het belang voor de import en export verbonden aan handel, logistiek en productie in Nederland.
- De internationale positie van ons land in het mondiale geopolitieke krachtenveld. Schiphol is één van de grote hubluchthavens in Europa en daardoor voor veel andere landen van belang voor hun internationale verbondenheid met Europa. De luchthaven vertegenwoordigt hiermee voor Nederland een belangrijke diplomatieke waarde in de internationale betrekkingen en is daarnaast van belang voor de handelsrelaties van Nederland.

De maatschappelijke kosten zijn, onder andere: geluid, CO₂ en niet-CO₂ uitstoot. Door de vliegbelasting te verhogen en te differentiëren per 1 januari 2027 zullen de maatschappelijke kosten beter worden geïnternaliseerd. Daarnaast werkt lenW via onder meer het Hoofdlijnenbesluit Schiphol aan maatregelen om de geluidsbelasting van Schiphol te verminderen.

Vraag 7

Zo ja, bent u er dan voor om de (maatschappelijke) baten te verhogen of de (maatschappelijke) kosten te verlagen? En hoe zou zoiets beleidsmatig gerealiseerd kunnen worden?

Antwoord 7

Zie beantwoording van vraag 5 en 6.

¹² Kamerstuk 2020D00455: Decisio: Actualisatie economische betekenis Schiphol

¹³ Kamerstuk 2023D51140: Decisio: Netto bestedingseffecten van luchtreizigers

Vraag 8

Kunt u deze vragen een voor een beantwoorden voor het commissiedebat
Luchtvaart van 24 oktober 2024?

Antwoord 8

Ja.