31 936 Luchtvaartbeleid

Nr. 1328 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2026

Tijdens het tweeminutendebat Luchtvaart van 12 mei 2026 is de motie Peter de Groot (VVD) en Goudzwaard (JA21)[1] aangenomen. Deze motie verzoekt de regering een analyse van Groningen Airport Eelde (GAE) en Maastricht Aachen Airport (MAA) uit te vragen naar hun concurrentiepositie in relatie tot luchthavens over de grens, hierin in ieder geval de hoogte van de huidige vliegbelasting te betrekken en op basis van de analyse te bezien of en welke aanvullende beleidsopties mogelijk zijn. Hierbij bied ik u de analyses[2] en de mogelijke beleidsopties aan, waarmee met deze Kamerbrief de motie wordt afgedaan.

Concurrentieanalyses

Naar aanleiding van de motie hebben de luchthavens GAE en MAA hun eigen concurrentieanalyses gedeeld (die als bijlagen bij deze Kamerbrief zijn gevoegd) en zijn er gesprekken geweest tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en deze luchthavens. Het belangrijkste beeld dat naar voren komt is dat de vliegbelasting voor luchtvaartmaatschappijen die vanaf deze luchthavens vliegen een groot deel van de kosten vormt. Dit is een groter deel dan bij de andere, grotere, luchthavens in Nederland. Daarbij komt dat het voor deze luchthavens en voor luchtvaartmaatschappijen lastiger is om schaalvoordelen te realiseren op deze luchthavens, vanwege hun omvang. Door de hoge kosten voor de luchtvaartmaatschappijen kiezen zij voor winstgevendere routes vanaf andere Europese regionale luchthavens. Ten slotte concurreren GAE en MAA met luchthavens in Duitsland en België. Vanaf GAE en MAA wordt met name gevlogen naar eindbestemmingen tot 2.000 km. De huidige vliegbelasting in Nederland ligt voor deze vluchten hoger (prijspeil 2026: € 30,25) dan in Duitsland (€ 13,03) en België (€ 10). De vliegcapaciteit en passagiersaantallen in 2025 op GAE (-41% minder passagiers) en MAA (-68% minder passagiers) blijven achter bij het niveau van voor corona in 2019. Ter illustratie: Weeze groeide met 80,2% en Charleroi met 40,1%.

Op basis van deze cijfers concluderen de luchthavens zelf dat, mede vanwege hun schaal en ligging, de vliegbelasting een negatief effect heeft op het verdienvermogen van de luchthavens en hun concurrentiepositie ten opzichte van andere luchthavens zwak is. Naast de vliegbelasting, kunnen ook andere factoren, zoals aanbod en bereikbaarheid, hierbij een rol spelen.

Huidige beleidskaders

Nederland kent sinds 2021 een vliegbelasting. De vliegbelasting heeft verschillende doelen, zoals het internaliseren van de externe kosten van de luchtvaart, het deels compenseren van de niet geheven accijns en btw op kerosine en btw op vliegtickets en een budgettair doel. Per 2027 wordt het tarief van de vliegbelasting gedifferentieerd naar afstand, op basis van de eindbestemming van de passagier. Het doel van deze maatregel is tweeledig: met de differentiatie wordt een hogere mate van de internalisatie van de externe kosten van de luchtvaart beoogd, als ook een budgettaire opbrengst. In het

[1] Kamerstukken II, 31936, nr. 1277

[2] Voor de analyse van MAA betreft dit een voor openbaarmaking geschikte versie (in verband met bedrijfsgevoelige informatie) die door MAA is aangeleverd.

Coalitieakkoord is opgenomen dat Nederland inzet op een Europese vliegbelasting die voor alle EU-landen gelijk is, in plaats van een nationale vliegbelasting. Zo kan in een gelijk speelveld de inzet van schonere vliegtuigtypes worden beloond en verduurzaming bevorderd. Opgave voor alle luchthavens is dat zij zelf de markt aanboren en verantwoordelijk zijn voor hun exploitatie. Het is aan de luchthavens om het verkeer aan te trekken. Dit ligt in lijn met het luchtvaartbeleid rond regionale luchthavens (Nota Regionale Luchthavens[3]), waarin luchthavens zelf verantwoordelijk zijn voor hun bedrijfsvoering en er geen rijksmiddelen naar de (exploitatie) van luchthavens gaan. Daarnaast is het lastig om het effect van de vliegbelasting te isoleren van andere ontwikkelingen in de luchtvaartsector. Veel hangt af van de vraag of het de luchthavens lukt om luchtvaartmaatschappijen aan zich te binden. Daarnaast ondersteunt het Rijk GAE en MAA al binnen de kaders waarvoor het Rijk een taak heeft om de luchthavens aantrekkelijker te maken. Voorbeelden hiervan zijn o.a. de luchthavenbesluiten (zoals de verruiming van de openingstijden voor GAE), middelen beschikbaar stellen voor het verbeteren van de landzijdige bereikbaarheid van MAA en GAE en de bekostigingssystematiek van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) voor regionale luchthavens.

Afwegingskader

Vanuit de aangeleverde analyses over de concurrentiepositie van de luchthavens is duidelijk gemaakt dat de financiële positie van de luchthavens negatief beïnvloed wordt door de achterblijvende passagiersaantallen sinds de COVID-pandemie. Op basis hiervan zijn drie beleidsopties opgesteld. Om de beleidsopties met elkaar te vergelijken is een afwegingskader opgesteld, dat bestaat uit vier pijlers:

1. De economische positie van de luchthavens, waarbij wordt gekeken naar de aantrekkelijkheid van de luchthavens voor luchtvaartmaatschappijen en de financiële positie en toekomstbestendigheid van de luchthavens.
2. Het publiek belang van de bereikbaarheid van de regio, leefbaarheid van de omgeving (klimaatbeleid en de mate van internalisatie van de externe kosten), beschikbaar houden van strategische infrastructuur en het vervullen van de maatschappelijke rol van de luchthavens (bv. donorvluchten en KLM Flight Academy).
3. Marktwerking, waarbij het gelijk speelveld tussen luchthavens en de effecten op concurrentie en uitwijkgedrag worden beoordeeld.
4. Doelmatigheid en uitvoerbaarheid: de effectiviteit van de maatregel, de kosten en de uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid.

Beleidsopties

1. Uitzondering of verlaging van de vliegbelasting

De eerste beleidsoptie is een uitzonderingspositie in of verlaging van de vliegbelasting opnemen voor luchthavens met een beperkt aantal passagiers per jaar. Aangezien dit wordt gekwalificeerd als staatssteun, moet eerst een notificatieproces ter goedkeuring worden doorlopen bij de Europese Commissie.

Binnen het afwegingskader wordt deze beleidsoptie als volgt beoordeeld:

- Economische positie van de luchthavens: maakt de luchthavens aantrekkelijker voor luchtvaartmaatschappijen. Het wordt hiermee ook eenvoudiger voor grensluchthavens om te concurreren met buitenlandse luchthavens met een lager kostenprofiel. Hiermee verbetert het

[3] Kamerstuk, 26893, nr. 2

verdienvermogen, waardoor de financiële positie van deze luchthavens verbetert.
- Publiek belang: versterkt de positie van de luchthaven en daarmee de bereikbaarheid van de regio en het behoud van de strategische en maatschappelijke rol. Meer vliegtuigbewegingen zorgen tegelijkertijd voor de daarbij horende neveneffecten (zoals meer geluidsoverlast en meer uitstoot) op de leefbaarheid in de omgeving.
- Marktwerking: er ontstaat een ongelijk speelveld tussen de verschillende luchthavens in Nederland.
- Doelmatigheid en uitvoerbaarheid: het is een vorm van staatssteun, waardoor een notificatieproces ter goedkeuring doorlopen moet worden bij de Europese Commissie. Dit is een proces dat bestaat uit verschillende fases, waarin de Europese Commissie uiteindelijk beoordeelt of de steun op grond van het Europese staatssteunkader kan worden gerechtvaardigd en daarmee verenigbaar is met de interne markt. Dit is een omvangrijk proces waarvan de uitkomst onzeker is. Daarnaast leidt het uitzonderen van de vliegbelasting van de luchthavens tot een structurele budgettaire derving van circa € 5 mln., waarvoor geen (structurele) dekking is.

2. Directe financiële (exploitatie)steun
Met deze beleidsoptie wordt er door het Rijk directe financiële steun gegeven aan luchthavens met een beperkt aantal passagiers per jaar. Hiermee wordt financiële compensatie gegeven voor de achterblijvende passagiersaantallen die mede door de vliegbelasting zijn ontstaan. Dit kwalificeert als staatssteun.

Binnen het afwegingskader wordt deze beleidsoptie als volgt beoordeeld:
- Economische positie van de luchthavens: de financiële positie van de luchthavens verbetert. Ook kan directe financiële (exploitatie)steun bijdragen aan het verbeteren van de aantrekkelijkheid van de luchthaven voor luchtvaartmaatschappijen. Dit is wel afhankelijk van hoe deze steun door de luchthavens wordt doorberekend aan de luchtvaartmaatschappijen in de luchthaventarieven of hoe de luchthavens op anderen manieren hun eigen aantrekkelijkheid verbeteren. Hierbij is het mogelijk dat bepaalde voorwaarden of verplichtingen worden gesteld aan de verstrekte directe financiële (exploitatie)steun.
- Publiek belang: de verbetering van de bereikbaarheid is afhankelijk van de doorberekening van de steun aan de luchtvaartmaatschappijen. Indien dit niet gebeurt, heeft deze beleidsoptie geen direct effect op de bereikbaarheid van de regio. Gebeurt dit wel dan versterkt dit de positie van de luchthaven en daarmee de bereikbaarheid en het behoud van de strategische en maatschappelijke rol van de luchthaven. Zoals bij de vorige beleidsoptie, zorgen meer vliegtuigbewegingen voor de daarbij horende neveneffecten (zoals meer geluidsoverlast en meer uitstoot) op de leefbaarheid van de regio.
- Marktwerking: dit is gelijk aan de vorige beleidsoptie. Er ontstaat een ongelijk speelveld tussen de verschillende luchthavens in Nederland.
- Doelmatigheid en uitvoerbaarheid: dit is een vorm van staatssteun, maar er kan bij het voldoen aan bepaalde voorwaarden mogelijk een beroep worden gedaan op een vrijstelling.[4] Zo niet, dan moet in plaats van een kennisgeving, een (langdurig) notificatieproces ter goedkeuring worden

[4] Onder de Algemene Groepsvrijstellingverordening (AGVV) (Verordening (EU) nr. 651/2014) en de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (2014/C 99/03).

doorlopen bij de Europese Commissie. De uitkomst hiervan is onzeker. Daarnaast zijn er kosten aan deze optie verbonden. De budgettaire consequenties van deze maatregel zijn nog niet bekend en er is ook geen (structurele) dekking voor. Het is daarbij ook tegen het huidige Rijksbeleid (Nota Regionale Luchthavens) zoals eerder in deze brief geschetst.

3. Geen additionele directe actie ondernemen
De laatste beleidsoptie is om geen specifieke steun vanuit het Rijk te verlenen aan luchthavens met een beperkt aantal passagiers per jaar, maar wel het huidige beleid door te zetten waarin binnen de kaders van de Rijkstaken wordt gekeken om de luchthavens te ondersteunen. Hierbij gaat het o.a. over de inzet op een Europese vliegbelasting die voor alle EU-landen gelijk is om een gelijk speelveld te creëren en het houden van de gesprekken met Duitsland en België daarover. Ook het afwegen van de concurrentiepositie in het luchthavenbesluit van MAA is hier een voorbeeld van.

Binnen het afwegingskader wordt deze beleidsoptie als volgt beoordeeld:
- Economische positie van de luchthavens: positie blijft gelijk, waardoor de aantrekkelijkheid van de luchthavens niet verder wordt versterkt. Ook wordt de financiële positie of de randvoorwaarden om die te verbeteren niet direct positief beïnvloed.
- Publiek belang: positie blijft gelijk, waardoor moeilijkheden blijven bestaan voor de luchthavens om de passagiersaantallen te verhogen en daarmee de bereikbaarheid van de regio verder te versterken. Het draagt ook niet direct bij aan het in stand houden van de strategische en maatschappelijke rol van de luchthavens. Aan de andere kant zorgen minder vliegtuigbewegingen vanuit de regio ook voor minder bijbehorende neveneffecten (zoals minder geluidsoverlast en minder uitstoot).
- Marktwerking: het huidige speelveld tussen alle Nederlandse luchthavens blijft gelijk.
- Doelmatigheid en uitvoerbaarheid: er hoeven geen additionele processen doorlopen te worden en er hoeven geen additionele kosten gemaakt te worden.

Vervolgproces
De gedifferentieerde vliegbelasting zorgt voor een hogere mate van internalisatie van de externe kosten van de luchtvaart. Tegelijkertijd stelt het kabinet voor het hoge tarief te verlagen naar Duits niveau. Daarmee zoekt het kabinet een balans tussen het beprijzen van externe kosten van de luchtvaart en de netwerkkwaliteit van Nederland. Daarbij zet het kabinet ook in op een Europese vliegbelasting die voor alle EU-landen gelijk is, zoals afgesproken in het Coalitieakkoord. Voor wat betreft de luchthavens GAE en MAA verkennen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Financiën in gezamenlijkheid verschillende opties. Daarbij wordt met name de juridische en financiële haalbaarheid nader onderzocht, waaronder het gelijkheidsbeginsel, de voorwaarden voor staatssteun en de noodzaak van het notificatieproces voor goedkeuring door de Europese Commissie. Ook wordt een weging gemaakt van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verschillende beleidsopties. De resultaten worden vervolgens door het kabinet beoordeeld en afgezet tegen de doelen van de gedifferentieerde vliegbelasting. Hierover zal de Kamer begin volgend jaar worden geïnformeerd.

Ondertekening

Deze brief wordt aan u verzonden mede namens de staatsecretaris van Financiën.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans