

Vergaderjaar 2021–2022

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 889

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2021

Met de brief van 11 december 2020¹ is uw Kamer geïnformeerd over de uitwerking van een CO₂-plafond voor de internationale luchtvaart vanuit Nederland, zoals voorgenomen in de Luchtvaartnota. In die brief is toegelicht binnen welke context een CO₂-plafond wordt uitgewerkt, waaronder internationale regelgeving, het juridische kader en de samenhang met andere klimaatinstrumenten en publieke belangen. Daarnaast is aangegeven welke werksporen zijn geïdentificeerd en welke werkwijze is voorzien bij de uitwerking. Het halen van de in de Luchtvaartnota gestelde CO₂-doelen wordt als uitgangspunt genomen. Eventuele groei kan de luchtvaartsector verdienen binnen de grenzen van de toegestane CO₂-uitstoot. Het kabinet zet via verschillende (voorgenomen) mondiale, Europese en nationale instrumenten in op normering en beprijzing van de luchtvaart. De overheid kan ook bijdragen aan verduurzaming door de sector via financiële stimulering, bijvoorbeeld met subsidies. Daarom wordt – onder andere in het kader van het Groeifonds – bezien welke ruimte er is om de sector te stimuleren.

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de voortgang, zoals aangekondigd in de brief van 11 december 2020 en tijdens het Commissiedebat Luchtvaart van 24 juni jl. Hierin wordt stil gestaan bij de volgende stappen in het proces:

1. Afbakening van de werkzaamheden op basis van de politieke uitgangspunten² voor een CO₂-plafond.
2. De uitwerking van (varianten van) een CO₂-plafond en het belang van en eerste toets op de technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid van een plafond.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 825

² Zoals vormgegeven in de Luchtvaartnota, de beantwoording van Kamervragen (waaronder Kamerstuk 31 936, nr. 786), de motie van de leden Paternotte en Stoffer (Kamerstuk 31 936, nr. 756) en de motie van de leden Paternotte en Amhaouch (Kamerstuk 31 936, nr. 754), naast de hierboven benoemde brief.

3. De te verrichten effectenstudie.
4. Het principebesluit over een CO₂-plafond op basis van de resultaten van de effectenstudie en de meer gedetailleerde toetsing op de technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid van een plafond.

Daarnaast wordt ingegaan op de relatie met het *Fit for 55* pakket dat 14 juli jl. is gepubliceerd door de Europese Commissie. Uw Kamer is over deze voorstellen op 17 september jl. nader geïnformeerd via de gebruikelijke BNC-procedure³. De invloed van deze actuele ontwikkelingen op de uitwerking van een CO₂-plafond moet in kaart worden gebracht om te bepalen welke wisselwerking er is tussen verschillende instrumenten en maatregelen, onder meer met betrekking tot de mogelijke stapeling van maatregelen en kosten en de gevolgen hiervan voor de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector.

Afbakening

Zoals aangegeven in de brief van 11 december 2020 hanteert het kabinet de werkhypothese dat een CO₂-plafond per luchthaven conform de bestaande politieke uitgangspunten⁴ het meest kansrijk is. Bij bespreking hiervan hebben de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel gevraagd om ook alternatieve varianten voor een CO₂-plafond te verkennen. Voor de uiteindelijke politieke besluitvorming is het waardevol om verschillende varianten voldoende scherp in kaart te brengen. Varianten moeten voldoen aan drie inhoudelijke randvoorwaarden:

1. Het instrument is gericht op het borgen van de CO₂-doelstellingen voor 2030, 2050 en 2070 uit de Luchtvaartnota voor uit Nederland vertrekkende internationale vluchten.
2. Het gaat om CO₂-reductie binnen de luchtvaartsector, dus exclusief CO₂-compensatie.
3. Het plafond stelt een duidelijke handhaafbare grens aan de toegestane CO₂-uitstoot zodat een garantie (resultaatsverplichting) ontstaat voor het halen van de doelen.

Deze randvoorwaarden gelden voor de afbakening van de werkzaamheden aan een CO₂-plafond. Zij zijn gebaseerd op de eerdergenoemde moties en brieven en zijn bepalend om een variant daadwerkelijk te kunnen definiëren als CO₂-plafond, zoals beoogd door het kabinet en uw Kamer.

Het voorgaande heeft geleid tot twee additionele varianten die voldoen aan de bovenstaande randvoorwaarden. De eerste variant betreft een plafond waarbij de hoeveelheid in Nederland getankte fossiele luchtvaartbrandstof wordt gemaximeerd op een niveau dat correspondeert met de gestelde CO₂-doelen. De tweede variant betreft een nationaal emissiehandelssysteem voor luchtvaartmaatschappijen die vluchten uitvoeren vanuit Nederland. Dit zou een gesloten systeem betreffen voor alleen de luchtvaart (vanaf Nederlandse luchthavens), om ervoor te zorgen dat dit leidt tot borging van de in-sector CO₂-doelen uit de Luchtvaartnota. Vanzelfsprekend zijn de technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid ook voorwaarden waarop varianten zullen worden getoetst, zowel tijdens als na de verdere uitwerking. Hierover leest u meer onder het kopje «*fasering*».

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3201 (algemene beoordeling van het *Fit for 55* pakket), nr. 3188 (bijmengverplichting duurzame luchtvaartbrandstoffen), nr. 3192 (EU ETS / CORSIA), nr. 3187 (o.a. kerosineaccijns)

⁴ Zoals verwoord in o.a. de Luchtvaartnota, de beantwoording van Kamervragen (Kamerstuk 31 936, nr. 786), de motie van de leden Paternotte en Stoffer (Kamerstuk 31 936, nr. 756) en de motie van de leden Paternotte en Amhaouch (Kamerstuk 31 936, nr. 754).

Andere aangedragen varianten voldeden niet aan de genoemde randvoorwaarden voor de afbakening van de werkzaamheden en zijn daarom al eerder afgefallen. Allereerst betrof dat een idee om de CO₂-doelen te borgen via normen voor geluidhinder. Voor CO₂ en geluidhinder gelden verschillende doelen en (voor geluidhinder rond Schiphol) reductiepaden. Ook kunnen maatregelen een verschillend effect hebben op CO₂ en geluidhinder. Normen voor geluidhinder bieden daarom onvoldoende zekerheid als borgingsinstrument voor CO₂. Daarnaast is geopperd om een monitor – of beter gezegd: een prognosetool – te ontwikkelen op basis waarvan partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel elkaar bestuurlijk kunnen aanspreken op de voortgang richting de gestelde CO₂-doelen. Dit is een waardevolle suggestie, waarmee het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) graag verder wil. Dit kan partijen een extra stimulans geven om tot CO₂-reductie te komen. Echter stelt het geen handhaafbare resultaatsverplichting, waarmee het op zichzelf niet geschikt is als CO₂-plafond, zoals voorgenomen door het kabinet en gevraagd door uw Kamer.

Tot slot is voorgesteld om het bestaande EU ETS⁵ – eventueel in combinatie met het mondiale CORSIA⁶ – te benutten als borgingsinstrument voor de Nederlandse doelen. Dit sluit aan bij de primaire focus van het kabinet op een internationale klimaataanpak voor de luchtvaart. De CO₂-doelstellingen die ten grondslag liggen aan deze systemen corresponderen echter niet met de Nederlandse doelen. Ook kennen zij een andere geografische reikwijdte én zijn ze niet specifiek gericht op in-sectorreductie. Zij bieden nadrukkelijk de mogelijkheid voor reductie en compensatie in andere sectoren, terwijl de Luchtvaartnota zich richt op in-sectorreductie voor vluchten vanuit Nederland. Een extern bureau is gevraagd een nadere analyse te doen naar de bruikbaarheid van het EU ETS en CORSIA voor de borging van de Nederlandse doelen en daarbij te bezien in welke mate de genoemde verschillen overbrugd kunnen worden. Ook de resultaten daarvan laten zien dat – gegeven het fundamentele karakter van de verschillen – het borgen van de Nederlandse doelen door middel van deze internationale systemen niet kansrijk is. Een eerdere toelichting hierop treft u in de bijlage bij de brief van 11 december 2020⁷. Dit laat onverlet dat deze internationale instrumenten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de reductie van de mondiale CO₂-uitstoot van de luchtvaart, onder andere via prijsprikkels. Bovendien is het belangrijk om de samenhang tussen enerzijds deze instrumenten en het bredere *Fit for 55* pakket en anderzijds een CO₂-plafond goed in beeld te brengen. De bijdrage van EU ETS en CORSIA aan het bereiken van de Nederlandse CO₂-doelstellingen zal terugkomen in de integrale effectenstudie.

Fasering

De werkzaamheden zijn er thans op gericht om de drie varianten verder uit te werken: een plafond per luchthaven, een plafond op fossiele brandstof en een (gesloten) nationaal emissiehandelssysteem voor luchtvaartmaatschappijen. Daarbinnen worden verschillende ontwerpkeuzes uitgewerkt, zoals hieronder beschreven onder het kopje «*Werkspoor 2: ontwerp*». Het is van belang dat de varianten zowel technisch-inhoudelijk als juridisch standhouden. Dit wordt per variant onderzocht. Varianten die op basis van de eerste uitwerking daadwerkelijk haalbaar lijken, zullen worden onderworpen aan een integrale effecten-

⁵ *EU Emissions Trading Scheme*, het Europese emissiehandelssysteem.

⁶ Het *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* dat is ingevoerd door de VN-organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO).

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 825

studie. Uw Kamer wordt nader geïnformeerd indien varianten niet haalbaar blijken en derhalve niet in de studie meegenomen worden. Deze studie geeft inzicht in de werking van een plafond en de te verwachten effecten. Op basis daarvan kan nadrukkelijker worden getoetst op de haalbaarheid van de verschillende varianten en ontwerpkeuzes. Elementen, zoals proportionaliteit en de mate waarin waterbedeffecten optreden spelen een belangrijke rol bij de beoordeling of varianten passen binnen de Europese en internationale kaders, waaronder het *Fit for 55* pakket. Later in deze brief wordt nader ingaan op de juridische aspecten en op de ruimte om nationaal maatregelen te treffen die verder gaan dan (met name) het EU-beleid.

In de effectenstudie wordt gekeken naar de effectiviteit van een CO₂-plafond voor het borgen van de in de Luchtvaartnota gestelde doelen voor de internationale luchtvaart vanuit Nederland voor de zichtjaren 2030, 2050 en 2070, naar de samenhang met andere klimaatmaatregelen voor de luchtvaart en naar de verhouding tot de andere publieke belangen, zoals verwoord in de Luchtvaartnota. Hierbij kunt u denken aan eventuele gevolgen voor andere emissies, aan de bedrijfseconomische impact, aan de netwerkkwaliteit van de luchtvaart in Nederland en aan het gelijke speelveld (de concurrentiepositie) ten opzichte van andere landen. In de effectenstudie zal dus ook nadrukkelijk oog zijn voor de samenhang met en mogelijke stapeling van maatregelen en kosten in het kader van het EU *Fit for 55* pakket. Op basis van scenario's en/of gevoeligheidsanalyses zal inzicht worden verkregen in de gevolgen die verschillende Europese en nationale beleidskeuzes kunnen hebben in relatie tot een CO₂-plafond. Daarnaast zal worden gekeken naar bredere economische en werkgelegenheidseffecten. Tot slot zal ook worden gekeken naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een CO₂-plafond en naar de uitvoeringslasten voor de sector en overheid.

Het streven is dat het Ministerie van IenW uiterlijk einde dit jaar de opdracht voor de effectenstudie verstrekt en de resultaten in de zomer van 2022 te laten opleveren. In dit proces zal gebruik worden gemaakt van een begeleidingscommissie, die naast IenW bestaat uit de Ministeries van EZK en Financiën, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). De kennis en expertise van (sector)partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel zal worden ingebracht als onderdeel van de effectenstudie, bijvoorbeeld via interviews. Het totale pakket van uitwerkingen, analyses en de effectenstudie wordt vervolgens ter integrale reflectie aan de Duurzame Luchtvaarttafel voorgelegd. In het najaar van 2022 kan het kabinet op basis van deze informatie een principebesluit nemen over een CO₂-plafond.

Voor de vormgeving van de effectenstudie zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de werkwijze van Europese *impact assessments* zodat de uitkomsten gemakkelijk deelbaar zijn met de Europese Commissie en andere lidstaten. Om het beste onderzoeksbureau te selecteren voor deze effectenstudie – op basis van een gelijk speelveld – is een informatie-bijeenkomst met raamcontractpartijen georganiseerd.

Voorafgaand aan de opdrachtverlening voor de effectenstudie is tevens een brede participatiebijeenkomst georganiseerd voor partijen die in hun operatie of bedrijfsvoering direct worden geraakt door de invoering van een CO₂-plafond. Deze stond ook open voor luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en brandstofbedrijven die niet deelnemen aan de Duurzame Luchtvaarttafel. Eveneens is een bijeenkomst georganiseerd voor maatschappelijke organisaties. Deze bijeenkomsten hadden als doel om partijen te informeren over de uitwerking van een CO₂-plafond en ze te vragen om hun suggesties en aandachtspunten voor de effectenstudie.

Internationale context

Uw Kamer is op 17 september jl. via de gebruikelijke BNC-procedure geïnformeerd over de voorstellen van de Europese Commissie in het kader van het *Fit for 55* pakket. Het *Fit for 55* pakket bevat meerdere voorstellen die relevant zijn voor het CO₂-plafond. Het meest relevant is de herziening van het EU ETS voor de luchtvaart, waarmee ook CORSIA in de EU geïmplementeerd wordt. Het *ReFuelEU Aviation* voorstel is bepalend voor de opschaling van duurzame brandstoffen en biedt aanknopingspunten voor brandstofdata en het beperken van *tankering*. De herzieningen van de richtlijnen voor energiebelasting (ETD), hernieuwbare energie (RED), en alternatieve brandstofinfrastructuur (AFID) hebben een meer ondersteunend karakter voor de verduurzaming van de luchtvaart. In deze brief worden enkele raakvlakken benoemd tussen het CO₂-plafond en EU ETS en *ReFuelEU Aviation*. Zoals hierboven aangegeven is het van belang om het CO₂-plafond te bezien in samenhang met deze voorstellen.

Werksporen

Om te komen tot een beheersbare uitvoering van een veelheid aan werkzaamheden zijn bij de uitwerking van het CO₂-plafond inhoudelijke werksporen geformuleerd. Elk werkspoor is een clustering van deelonderwerpen met activiteiten die stapsgewijs zullen worden gerealiseerd. In de brief van 11 december 2020 zijn de werksporen en deelonderwerpen beschreven. Op al deze werksporen is voortgang geboekt. Die voortgang wordt hieronder samengevat.

Werkspoor 1: data

Beschikbaarheid

Er is meer inzicht verkregen in de manier hoe de CBS-brandstofdata verkregen worden en welke gerapporteerde gegevens betrekking hebben op welke categorie luchtvaart. De CO₂-doelen die middels een plafond dienen te worden geborgd, hebben betrekking op de uit Nederland vertrekkende internationale luchtvaart. In de Energiestatistiek van het CBS vormt getankte brandstof voor dergelijke vluchten een aparte categorie. Hierdoor ontstaat een goed beeld van de getankte brandstof voor de vluchten die onder een CO₂-plafond vallen. Op basis van de huidige informatie kan het CBS echter geen uitsplitsing maken van de getankte brandstof per luchthaven. Om dit te realiseren zouden brandstofleveranciers hiervoor vrijwillig uitgesplitst moeten rapporteren, of moet een rapportageverplichting per luchthaven worden opgenomen in regelgeving. Zoals benoemd in de volgende paragraaf zal ook worden gekeken naar het *ReFuelEU Aviation* voorstel in het kader van het *Fit for 55* pakket van de Europese Commissie, waarin voorstellen zijn opgenomen over gedetailleerde monitoring en rapportage van brandstofdata (o.a. per luchthaven).

De CO₂-uitstoot van vertrekkende vluchten wordt per vlucht en dus ook per luchthaven en luchtvaartmaatschappij berekend door Eurocontrol en geaggregeerd per maand op nationaal niveau gepubliceerd. Dit betreft gemiddelde data op basis van de *Small Emitters Tool* (SET). Dit model is gebaseerd op gerapporteerde verbrandingsgegevens van daadwerkelijk uitgevoerde vluchten en kan door luchtvaartmaatschappijen worden gebruikt binnen het EU ETS.

Representativiteit

Alle databronnen, of ze nu gebaseerd zijn op brandstofverkoop, modellen of rapportages, zijn slechts een benadering van de werkelijke CO₂-emissies. Daarom is de representativiteit van die data van belang. In de publicatie «*Fuel tankering in relation to a Dutch CO₂ ceiling for aviation*» vergelijken *Breda University of Applied Sciences*, PBL en NLR de in Nederland getankte brandstof met het gemodelleerde brandstofverbruik. Zij constateren dat in de afgelopen jaren de hoeveelheid getankte brandstof gemiddeld 9% hoger lag dan het gemodelleerde brandstofverbruik. De auteurs schatten dat 1–5% het gevolg is van *tankering*, waarbij luchtvaartmaatschappijen om operationele of economische redenen meer brandstof tanken dan noodzakelijk is voor de veilige uitvoering van de vertrekkende vlucht. Zij schrijven ook dat het verschil tussen getankte brandstof met het gemodelleerde brandstofverbruik in de toekomst minder consistent kan zijn door gedragsveranderingen in reactie op een CO₂-plafond. Door een relatief simpele gedragsverandering – zijnde minder *tankering* op vluchten vanuit Nederland – zou 4–21% van de opgave richting de 2030-doelstelling in de Luchtvaartnota kunnen worden «gehaald».⁸ Dit aandeel kan in theorie verder oplopen indien maatschappijen ervoor kiezen om in andere landen te *tankeren* voor vluchten richting Nederland. De hoeveelheid in Nederland getankte brandstof neemt dan immers af, maar de daadwerkelijke CO₂-uitstoot van vertrekkende vluchten niet. In de publicatie worden tot slot de belangrijkste voor- en nadelen naast elkaar gezet van gemeten en gemodelleerde brandstofgegevens. Over de meest geschikte data(bron) voor een CO₂-plafond zal in een latere fase een keuze worden gemaakt.

Bij de verdere vormgeving van een CO₂-plafond dient een keuze te worden gemaakt voor de meest geschikte wijze om CO₂-uitstoot te monitoren, onder andere ten behoeve van toezicht en handhaving. Daarbij zal ook worden gekeken naar het *ReFuelEU Aviation* voorstel in het kader van het *Fit for 55* pakket van de Europese Commissie, waarin voorstellen zijn opgenomen over gedetailleerde monitoring en rapportage van brandstofdata (o.a. per luchthaven) en een maatregel tegen *tankering*. In hoeverre dit bijdraagt aan een grotere representativiteit van gemeten brandstofgegevens zal blijken uit de eerdergenoemde effectenstudie.

Emissiefactor

Voor het omrekenen van een hoeveelheid brandstof naar een hoeveelheid CO₂-uitstoot ligt het voor de hand om gebruik te maken van dezelfde emissiefactor als onder het EU ETS. Deze factor is thans 3,15 kg CO₂ per kilogram kerosine.

Duurzame brandstoffen

Voor de administratie van duurzame luchtvaartbrandstoffen en de waardering van de CO₂-reductie ten opzichte van het gebruik van fossiele brandstof, ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de werkwijze die volgt uit het *ReFuelEU Aviation* en de herziening van het EU ETS als onderdeel van het *Fit for 55* pakket. Dit betekent dat alle duurzame luchtvaartbrandstoffen die voldoen aan de criteria van de EU-richtlijn hernieuwbare energie (RED) naar verwachting als 100% CO₂-reductie kunnen worden ingeboekt.

⁸ Dat wil zeggen: 4–21% van het verschil tussen het uitstootniveau in 2019 en de tot doel gestelde CO₂-uitstoot in 2030.

Werkspoor 2: ontwerp

Verdeelsleutel

De partij waarop een norm van toepassing is, is de normadressaat. Er is niet één partij in Nederland die exclusief kan worden aangesproken op de totale CO₂-uitstoot van de vertrekkende internationale vluchten. Verdeling van nationale CO₂-doelen (CO₂-budget) over normadressaten is daarom noodzakelijk om te komen tot een handhaafbaar plafond. De inzet van het kabinet is primair gericht op een plafond per luchthaven en dus op een verdeling van CO₂-budget over de relevante luchthavens⁹. In het kader van de twee alternatieve varianten wordt gekeken naar de verdeling over brandstofbedrijven en luchtvaartmaatschappijen.

Voor een verdeling over luchthavens kunnen verschillende parameters worden gebruikt. Dit zijn bijvoorbeeld vervoersparameters, zoals het aantal vertrekkende vluchten of passagiers, hoeveelheid vracht en gevlogen afstanden. Ook kan gekeken worden naar de gemiddelde¹⁰ historische CO₂-uitstoot van vertrekkende vluchten per luchthaven (bijvoorbeeld door Eurocontrol). Eerste verkenningen laten zien dat de gekozen parameter(s) en methodiek vooral voor kleinere luchthavens grote verschillen bevatten in de verdeling van CO₂-budget. Simpel gezegd: 0,5 procentpunt meer of minder aandeel van het nationale CO₂-budget heeft voor Schiphol¹¹ minder effect dan voor andere luchthavens. Het streven is om te komen tot een zo objectief mogelijke methodiek die verschillende luchthavens op een proportionele manier raakt. Verkend wordt of en hoe daarbij rekening kan worden gehouden met de reeds vergunde ruimte in bestaande vergunningen, bijv. op het gebied van geluid. Ook wordt bezien hoe kan worden omgegaan met CO₂-budget dat in de toekomst nodig kan zijn voor nieuwe toetreders tot de markt en met een situatie waarin een luchthaven zijn activiteiten voor de commerciële luchtvaart zou afbouwen of staken, waardoor CO₂-budget zou vrijvallen.

Voor een plafond op fossiele brandstof en een (gesloten) nationaal emissiehandelssysteem voor luchtvaartmaatschappijen wordt gekeken naar de verdeling van rechten via veilingen en eventueel handel. Hierbij komt de verdeling tussen normadressaten tot stand op basis van vraag en aanbod en heeft de overheid een kleinere rol.

Reductiepad

Via de verdeelsleutel wordt vastgesteld hoe hoog het CO₂-budget per normadressaat is in de zichtjaren 2030, 2050 en 2070. Hiermee wordt het behalen van de doelen centraal gesteld. Voor het pad naar 2030 en tussen de genoemde jaren is het niet wenselijk om het (toezicht op) de CO₂-reductie helemaal los te laten. Dat komt de stabiliteit van het systeem, de handhaafbaarheid en de potentiële omvang van de CO₂-uitstoot over de totale periode niet ten goede. Voor het creëren van grip hierop bestaan verschillende opties. Allereerst is er de keuze om dit pad vooraf gedetailleerd vast te leggen of om te werken met een beperkt aantal tussenpunten die al dan niet periodiek kunnen worden bijgesteld.

⁹ Op basis van de huidige inzichten zijn dat de luchthaven Schiphol, de luchthavens van nationale betekenis Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport, Groningen Airport Eelde en Lelystad Airport en de civiele operatie op de vliegbasis Eindhoven.

¹⁰ Zoals aangegeven komen gemeten gegevens over getankte brandstof in de toekomst mogelijk ook per luchthaven beschikbaar. Deze lenen zich echter niet voor vergelijkingen ten aanzien van historische uitstoot.

¹¹ Vliegverkeer vanaf Schiphol is verantwoordelijk voor ca. 94% van de CO₂-uitstoot van de uit Nederland vertrekkende internationale luchtvaart.

Er bestaan immers onzekerheden over het moment waarop en de mate waarin nieuwe technologieën en duurzame brandstoffen precies hun intrede doen en tot stapsgewijze CO₂-reductie leiden. Enige ruimte voor een adaptieve aanpak ten aanzien van tussenliggende punten op een reductiepad lijkt daarom op het eerste gezicht redelijk. Tegelijkertijd biedt een adaptieve aanpak de sector vooraf minder duidelijkheid (investeringszekerheid) en bestaat het risico dat het reductiepad een terugkerend discussiepunt wordt in plaats van een duidelijke leidraad. Dat kan ook consequenties hebben voor de handhaafbaarheid. Welke ruimte er bestaat dan wel gewenst is voor een meer flexibele aanpak wordt verder onderzocht in de effectenstudie.

Een plafond op fossiele brandstof en een (gesloten) nationaal emissiehandelssysteem voor luchtvaartmaatschappijen worden uitgewerkt op landelijk niveau. Het gekozen reductiepad is daarbij voor alle partijen gelijk. Binnen een plafond per luchthaven bestaat echter ruimte om te kiezen tussen een universeel reductiepad (gelijk voor alle luchthavens) en een individueel reductiepad (verschillend per luchthaven), waarbij de luchthavens als initiatiefnemers bijvoorbeeld zelf aannemelijk maken dat en via welk pad aan de verplichtingen wordt voldaan. Die laatste constructie sluit aan bij de werkwijze rondom geluidnormen. Een pad per luchthaven biedt ook de ruimte om per luchthaven te bezien welke maatregelen op welke termijn beschikbaar zijn. Zo is op Schiphol de vlootsamenstelling en -leeftijd anders dan op de andere luchthavens, waardoor mogelijk ook andere aanknopingspunten bestaan voor een aanpak gericht op vlootinzet en -vernieuwing.

Collectieve versus individuele prikkel

Bij een individueel systeem, zoals een nationaal emissiehandelssysteem, zou CO₂-reductie door een luchtvaartmaatschappij ook (deels) individueel worden beloond. Bij een collectief systeem worden de luchtvaartmaatschappijen als collectief gereguleerd. Dit kan bijvoorbeeld via een CO₂-plafond per luchthaven. Als een luchtvaartmaatschappij CO₂-emissies reduceert, komt dat in een dergelijk collectief systeem ten goede aan de CO₂-ruimte voor alle luchtvaartmaatschappijen op die luchthaven. De huidige wijze van normering op het gebied van geluidhinder gaat uit van een collectief systeem.

De verwachting is dat een collectief systeem in mindere mate leidt tot ongewenste neveneffecten dan een individueel systeem. Een luchtvaartmaatschappij zal immers minder snel geneigd zijn tot het maken van extra kosten voor bijvoorbeeld *tankering* of uitwijkgedrag, als dit niet leidt tot individuele baten. Ook loont het voor één luchtvaartmaatschappij in zo'n geval minder om een voor de Nederlandse bereikbaarheid belangrijke intercontinentale bestemming in te ruilen voor een korte-afstandsbestemming (met relatief lage CO₂-uitstoot). Mogelijke gedragseffecten van luchtvaartmaatschappijen als gevolg van een CO₂-plafond en eventueel resulterende perverse prikkels zijn vooralsnog alleen bekeken in relatie tot *tankering*, in de publicatie daarover van *Breda University of Applied Sciences*, PBL en NLR. Gedragseffecten zullen nader worden onderzocht als onderdeel van de eerdergenoemde effectenstudie.

Werkspoor 3: juridisch

Ruimte in regelgeving

Luchtvaart is een grensoverschrijdende sector. Vanwege dit karakter is het sterk internationaal en Europees gereguleerd. Een nationaal voorstel zal alleen mogelijk zijn als het past binnen deze kaders (geen strijdigheid).

Hieronder wordt kort de belangrijkste regelgeving uiteengezet, waarmee rekening moet worden gehouden. Daarnaast is het eerdergenoemde *Fit for 55* pakket van relevantie.

Allereerst zijn op internationaal niveau in ICAO-verband regels vastgesteld met betrekking tot de CO₂-emissies van de internationale burgerluchtvaart, zijnde een CO₂-emissienorm voor vliegtuigen en het mondiale systeem CORSIA. Met CORSIA moet de groei van de emissies van internationale vluchten ten opzichte van het basisjaar (thans 2019) gecompenseerd worden. De Europese implementatie hiervan is onderdeel van het *Fit for 55* pakket.

De CO₂-uitstoot van alle binnenlandse en internationale vluchten *tussen* Europese luchthavens maakt sinds 2012 deel uit van het Europese emissiehandelssysteem (EU-ETS)¹². Ook wordt CORSIA via Europese regelgeving geïmplementeerd. Harmonisatie van regelgeving op EU-niveau betekent dat de nationale ruimte van lidstaten (competentie) om tot maatregelen te komen wordt beperkt, onder andere ter voorkoming van dubbele regulering. Het EU ETS stelt een limiet aan de totale hoeveelheid van bepaalde broeikasgassen die kunnen worden uitgestoten door het geheel aan installaties (van verschillende sectoren) die onder het systeem vallen. Deze limiet wordt in de loop van de tijd verlaagd met als doel de totale uitstoot van deze broeikasgassen in de EU te doen afnemen. Binnen de reikwijdte van deze limiet, ontvangen en kopen bedrijven emissierechten, die ze naar behoefte onder elkaar kunnen verhandelen. De beperking van het totale aantal beschikbare emissierechten zorgt ervoor dat ze een bepaalde economische waarde hebben. Een bedrijf moet over voldoende rechten beschikken om al zijn emissies te dekken, anders kunnen sancties worden opgelegd.

De ETS-richtlijn is gebaseerd op artikel 192 (milieubescherming) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 193 VWEU bepaalt dat de beschermende maatregelen die zijn vastgesteld op grond van artikel 192 VWEU, niet beletten dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. In beginsel staat het Nederland dus vrij om maatregelen te nemen die verder gaan dan de ETS-richtlijn. Deze vrijheid is echter beperkt. Een dergelijke maatregel moet allereerst in dezelfde lijn milieubescherming nastreven als de ETS-richtlijn of daarmee verenigbaar zijn. Een nationale maatregel mag tevens niet in de weg staan van een effectieve werking van het Europese systeem. Dat betekent dat de werking van een nationale maatregel het nuttige effect van Europese regelgeving niet mag frustreren.

Een nationale maatregel zal daarnaast ook verenigbaar moeten zijn met het overige Unierecht. Daarbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de grondrechten zoals neergelegd in het Handvest van grondrechten van de Europese Unie en met andere Europese regelgeving met betrekking tot de luchtvaart, zoals de slotverordening¹³. De slotverordening ziet op de verdeling van slots op gecoördineerde luchthavens door een onafhankelijke slotcoördinator. Ten slotte moet de nationale maatregel op grond van artikel 193 VWEU worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

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 en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (ETS-richtlijn).

¹³ Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (Pb 1993, L 14).

Voor een nationale maatregel zal tevens rekening moeten worden gehouden met de op 14 juli jl. gepubliceerde conceptregelgeving voortvloeiende uit het *Fit for 55* pakket. De komende periode wordt bezien in hoeverre deze voorstellen van invloed zijn op de ruimte van lidstaten om tot nationaal verdergaande maatregelen te nemen. In de publieke consultatie over de herziening van het EU ETS heeft het kabinet gepleit voor aanvullende nationale ruimte voor een CO₂-plafond.

Overigens zijn er in Nederland eerder nationaal verdergaande maatregelen genomen die de CO₂-uitstoot in een sector beogen te beperken. Dit is onder andere aan de orde bij de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en de Wet CO₂-heffing industrie. Deze maatregelen verschillen echter wel van het beoogde CO₂-plafond voor de internationale luchtvaart door hun vorm en door de stationaire en nationale aard van de installaties die gereguleerd worden.

Op basis van de resultaten van de effectenstudie zal worden bezien of een CO₂-plafond, gelet op de Europese en internationale kaders, juridisch houdbaar blijkt. Hierbij is het bijvoorbeeld relevant om te zien in welke mate waterbedeffecten optreden.

Voorspelbaarheid creëren

Een voorspelbare en gelijkmatige spreiding van het CO₂-budget over de tijd is belangrijk voor de continuïteit van de operatie op luchthavens. Dit geldt zowel voor sectorpartijen als voor de overheid, met het oog op de goede bereikbaarheid van Nederland. Duidelijkheid vooraf voorkomt dat in november van een kalenderjaar het CO₂-budget «ineens» op is.

Voor een CO₂-plafond per luchthaven wordt verkend in hoeverre kan worden aangesloten bij de systematiek die wordt toegepast in relatie tot geluidnormen. Concreet wordt bekeken of de slotregelgeving – en in het bijzonder de capaciteitsdeclaratie – hiervoor aanknopingspunten biedt. Gecoördineerde luchthavens maken via een capaciteitsanalyse inzichtelijk hoeveel vliegverkeer mogelijk is. Milieu is daarbij reeds één van de capaciteitsbepalende factoren, naast operationele aspecten. Op basis van de capaciteitsdeclaratie van de luchthaven verdeelt de onafhankelijke slotcoördinator de beschikbare capaciteit (slots) over de luchtvaartmaatschappijen.

Beperkingen in relatie tot geluidnormen worden door luchthavens reeds meegenomen in de capaciteitsdeclaratie. Bekeken wordt in hoeverre maximale CO₂-uitstoot hieraan kan worden toegevoegd en wat daarvoor nodig is. Hierbij wordt gekeken naar de bestaande kaders in (Europese) regelgeving als ook naar de praktische uitvoerbaarheid. Daarnaast wordt bezien hoe kan worden omgegaan met de luchthavens die niet gecoördineerd zijn (Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport).

Voor een plafond op fossiele brandstof wordt ook bekeken hoe voor een voorspelbare en gelijkmatige spreiding kan worden gezorgd, bijvoorbeeld via de frequente veiling van rechten op brandstofverkoop aan brandstofbedrijven en maximering van de aanschaf of het bezit van dergelijke rechten. Voor een (gesloten) nationaal emissiehandelssysteem voor luchtvaartmaatschappijen is een dergelijke doorvertalingssystematiek niet nodig. De bron van uitstoot – de luchtvaartmaatschappij – wordt immers direct gereguleerd en heeft daarmee zelf grip op de spreiding van CO₂-uitstoot over de tijd.

Toezicht en handhaving

Gegeven de verschillende aspecten die hierboven zijn genoemd, vragen toezicht en handhaving bijzondere aandacht. Onder andere welke bron van CO₂-data zal worden gebruikt. Bij de uitwerking van de varianten van een CO₂-plafond én in de effectenstudie is specifieke aandacht voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Parallel zal worden uitgewerkt hoe toezicht en handhaving er in de toekomst daadwerkelijk uit zouden kunnen zien, bijvoorbeeld welke mogelijke sancties effectief kunnen zijn.

Tot slot

Er zijn vele stappen gezet in de uitwerking van een CO₂-plafond. Hierbij wordt gekeken naar een plafond per luchthaven, conform de politieke uitgangspunten die onder andere door uw Kamer zijn meegegeven. Aanvullend worden ook een plafond op fossiele brandstof en een (gesloten) nationaal emissiehandelssysteem voor luchtvaartmaatschappijen nader uitgewerkt.

Zoals aangegeven in de brief van 11 december 2020¹⁴ is de uitwerking van het CO₂-plafond een uniek traject. Het kent vele technisch-inhoudelijke en juridische facetten, deels internationaal van aard. Ook dient de uitwerking van een CO₂-plafond in samenhang te worden gezien met actuele ontwikkelingen, zoals het recent door de Europese Commissie gepubliceerde *Fit for 55* pakket. Vooralsnog zijn in de uitwerking geen onoverkomelijke problemen naar voren gekomen, wel is duidelijk dat er (juridische) kaders en aandachtspunten zijn, waaraan een CO₂-plafond moet voldoen bij toetsing door onder andere de Europese Commissie. De effectenstudie zal duidelijkheid verschaffen in hoeverre gelijktijdig aan al deze kaders en aandachtspunten kan worden voldaan.

Het pad van de verdere uitwerking van het plafond bewandelt het Ministerie van IenW zorgvuldig en in afstemming met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel en de beoogde toezichthouder(s). De effectenstudie zal de benodigde informatie verschaffen, op basis waarvan in het najaar van 2022 de politieke afweging kan worden gemaakt.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser

¹⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 825