

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

3599

Vragen van het lid **Van Raan** (PvdD) aan de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Economische Zaken en Klimaat over *de flinke groei CO₂ Luchtvaart terwijl reductie van de uitstoot van CO₂ nodig is* (ingezonden 18 juli 2019).

Antwoord van Minister **Van Nieuwenhuizen Wijbenga** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 16 augustus 2019).

Vraag 1

Kent u de berichten «Uitstoot Nederlandse luchtvaart flink gestegen»¹ en «Hoe kon de uitstoot van de Nederlandse luchtvaart zo groeien?»²

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Onderschrijft u de uitspraken van mevrouw Breukels van de Nederlandse Emissie autoriteit (NEa) dat «de luchtvaart [...] tegen de trend in [gaat]» en dat «alle sectoren gezamenlijk [...] een daling [laten] zien van de CO₂-uitstoot» en de hieruit voortvloeiende constatering dat de luchtvaart één van de weinige sectoren is die zo'n sterke stijging laat zien? Zo nee, waarom onderschrijft u deze uitspraken niet?

Antwoord 2

Ja, voor wat betreft de sectoren onder het EU ETS onderschrijf ik dit.

Vraag 3

Erkent u de validiteit van de uitspraak van het The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) dat «every extra bit of warming matters, especially since warming of 1.5°C or higher increases the risk associated with long-lasting or irreversible changes, such as the loss of some ecosystems»?³

¹ <https://nos.nl/artikel/2293458-uitstoot-nederlandse-luchtvaart-flink-gestegen.html>

² <https://nos.nl/artikel/2293492-hoe-kon-de-uitstoot-van-de-nederlandse-luchtvaart-zo-groeien.html>

³ <https://www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policymakers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments/>

Antwoord 3

Ja.

Vraag 4

Erkent u dat, hoewel de (inter)nationale luchtvaartsector haar eigen plannen voor CO₂-reductie heeft, deze plannen vooralsnog niet tot een netto-reductie van CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990 leiden in Nederland? Zo nee, op welke wijze en in welke mate leiden deze plannen tot een netto-reductie van CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990?

Antwoord 4

Ja. De internationale luchtvaart is de afgelopen 30 jaar dermate sterk gegroeid dat een reductie in 2030 ten opzichte van de CO₂ emissies in 1990 weinig realistisch is.

Vraag 5

Erkent u dat, hoewel de (inter)nationale luchtvaartsector haar eigen CO₂-reductieplannen heeft, deze plannen vooralsnog niet tot een netto-reductie van CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 2005 leiden in Nederland? Zo nee, op welke wijze leiden deze plannen tot een netto-reductie van CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 2005?

Antwoord 5

Het enige klimaatdoel specifiek voor de internationale luchtvaart voor het jaar 2030 (met als referentiejaar 2005) dat mij op dit moment bekend is, staat in het Ontwerpakoord Duurzame Luchtvaart. Daarin hebben partijen afgesproken om de CO₂-uitstoot in 2030 terug te brengen tot het niveau van 2005 en te onderzoeken of een hogere ambitie onderbouwd kan worden met concrete plannen.

Vraag 6

Deelt u de mening dat, naast de effecten door CO₂-uitstoot ook andere klimaateffecten (niet door CO₂-uitstoot) ontstaan door de luchtvaart?⁴ Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Ja.

Vraag 7

Erkent u dat deze niet-CO₂-effecten eveneens zeer aanzienlijk zijn?

Antwoord 7

Zoals ik uw Kamer heb geschreven in mijn brief van 27 maart jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 585) bestaat over de bijdrage aan klimaatverandering van de niet-CO₂ emissies op grote vlieghoogte nog veel onzekerheid ondanks langdurig wetenschappelijk onderzoek.

Vraag 8

Welk beleid bent u voornemens te voeren om deze niet-CO₂-effecten op het klimaat te verminderen?

Antwoord 8

Zie ook mijn antwoord op vraag 7. In mijn brief van 27 maart jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 585) heb ik aangegeven dat ik het wenselijk acht dat op termijn ook niet-CO₂ klimaatemissies expliciet kunnen worden meegewogen in het klimaatbeleid voor luchtvaart. Hiertoe zal echter eerst (internationaal) meer kennis moeten worden opgebouwd. Ik kijk daarom uit naar het rapport van de Europese Commissie hierover en naar de uitkomsten van het in mijn brief van 27 maart jl. genoemde onderzoek dat het NLR in samenwerking met het KNMI op verzoek van mijn ministerie uitvoert.

⁴ <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2018.1562871>

Vraag 9

Bent u bekend met het gegeven dat het IPCC al minstens vanaf 1999 over schadelijke gevolgen van «radiative forcing» van zowel CO₂-uitstoot als niet-CO₂-uitstoot schrijft?⁵

Antwoord 9

Ja.

Vraag 10

Met welke factor als ondergrens voor 'radiative forcing» voor zowel CO₂-uitstoot als niet-CO₂-uitstoot rekent u op dit moment, daarbij in ogenschouw nemend dat het hierbij altijd gaat om marges en onzekerheden en dat bijvoorbeeld de International Civil Aviation Organization (ICAO) zelf ook meer onderzoek aanbeveelt?⁶ Indien u hier geen rekening mee houdt, waarom niet?

Antwoord 10

In de beantwoording van de vragen die ik op 17 mei jl. aan uw Kamer heb gestuurd (Kamerstuk 31 936, nr. 631) ben ik uitgebreid ingegaan op vragen over dit onderwerp. In het bijzonder in reactie op de vragen 58, 73, 74 en 77 heb ik toen aangegeven dat – vanwege de beschreven onzekerheid en complexiteit – het niet correct is om het klimaateffect van niet-CO₂ emissies met één simpele rekenfactor af te leiden van het uitstootniveau van CO₂.

Vraag 11

Heeft u bij de beantwoording van vragen 4 en 5 rekening gehouden met radiative forcing factor van in ieder geval 1,5, zoals de luchtvaartsector zelf neemt?⁷ Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Nee. De vragen 4 en 5 hadden uitsluitend betrekking op doelen ten aanzien van de hoeveelheid CO₂-uitstoot. Voor additionele effecten van luchtvaartemissies op grote vlieghoogte bestaan thans geen klimaatdoelen.

Vraag 12

Ongeacht de «papierwerkelijkheid», dat luchtvaart niet «meetelt» in «Parijs» en het Nederlandse klimaatbeleid («de tonnenjacht»), onderschrijft u de feitelijke omstandigheid dat de nu geconstateerde flinke groei strijdig is met de doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid om de totale CO₂-uitstoot te beperken? Zo nee, op welke manier niet?

Antwoord 12

In mijn brief van 27 maart jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 585) heb ik uitgelegd dat ook de luchtvaart moet bijdragen aan de doelstelling die in 2015 in Parijs is afgesproken: de opwarming van de aarde beperken tot beneden de 2 graden Celsius, met een streven naar 1,5 graad. Binnen de systematiek van het klimaatakkoord van Parijs wordt via twee sporen uitvoering gegeven aan CO₂-reductie door de luchtvaart: 1) reductie door de internationale luchtvaart wordt primair gerealiseerd via de VN-organisatie voor de internationale burgerluchtvaart (ICAO) en 2) reductie door de binnenlandse luchtvaart en grondgebonden activiteiten wordt nationaal gerealiseerd.

Voor het halen van de klimaatdoelstelling van Parijs is mondiaal een scherpere lange termijn doelstelling nodig voor de internationale luchtvaart. Nederland zal zich daar samen met andere Europese landen voor inzetten in ICAO. Ook de partijen aan de Duurzame Luchtvaartafspraken willen hun invloed aanwenden om hieraan bij te dragen, zo is afgesproken in het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart.

⁵ <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/av-en-1.pdf>

⁶ https://www.icao.int/Meetings/EGAP/Presentations/EGAP_Session%20David%20Fahey.Aviation%20Climate.final.pdf

⁷ https://aci.aero/Media/aci/file/Position%20Briefs/information%20brief_10%20QUESTIONS%20CLIMATE%20CHANGE.pdf

Vraag 13

Kunt u bevestigen dat met de door u ingezette trendbreuk – zijnde dat de volgorde van besluitvorming is omgedraaid, doordat eerst naar de brede set aan grenswaarden wordt gekeken voordat een verandering in het aantal vliegbewegingen wordt overwogen – de absolute hoeveelheid CO₂-uitstoot een sturende parameter geworden is in de besluitvorming over de verandering van de aard en het aantal vliegbewegingen in Nederland? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

Zoals ik in mijn brief van 5 juli heb aangegeven (Kamerstuk 31 936, nr. 646) moet groei op Schiphol de komende jaren stapje voor stapje worden verdiend nadat overlast voor omwonenden aantoonbaar is afgenomen. Het aantal mensen dat op basis van de huidige systematiek als ernstig gehinderd wordt aangemerkt moet ieder jaar aantoonbaar omlaag. De sector kan groeien verdienen door aantoonbare reductie van de hinder. Dit kan bijvoorbeeld door vlootvernieuwingen, aanpassing van de vliegprocedures en door minder te vliegen in de nacht. Op de vraag of, en zo ja op welke manier, grenswaarden voor CO₂ emissies op termijn een rol zullen spelen in de besluitvorming over het aantal vliegtuigbewegingen van en naar Nederlandse luchthavens, zal worden ingegaan in de ontwerpLuchtvaartnota 2020–2050 die dit najaar wordt gepubliceerd.

Vraag 14

Kunt u aangeven wat volgens u het CO₂-budget voor de luchtvaart in 2030 zou moeten zijn, gezien de totale hoeveelheid uit te stoten CO₂ voor 2030 volgens uw eigen doelstelling van 49% reductie?

Antwoord 14

Wat betreft een mogelijk CO₂-budget verwijs ik u naar het antwoord op vraag 13. Verder zou ik graag – conform het antwoord op vraag 12 – het onderscheid maken tussen de reductiedoelen voor binnenlandse luchtvaartemissies en voor emissies die worden veroorzaakt door de internationale luchtvaart. In mijn brief van 27 maart jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 585) heb ik u geïnformeerd over de doelen en ambities voor beide categorieën emissies. De in de vraag genoemde doelstelling van 49% is uitsluitend van toepassing op binnenlands vliegverkeer en grondgebonden luchtvaartactiviteiten. In het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart zijn afspraken gemaakt om die binnenlandse luchtvaartemissies te reduceren.

Vraag 15

Kunt u aangeven wanneer de luchtvaart onder de doelstelling van 49% zou vallen, gegeven de stagnatie van de reductieontwikkelingen in de luchtvaart? Kunt u aangeven welke sectoren tot 2030 sneller naar beneden kunnen gaan en tegen welke kosten en of de luchtvaartsector bereid is om deze kosten op zich te nemen om zo het recht op «achterblijven» te verkrijgen? Zo nee, wilt u een dergelijk scenario uitwerken?

Antwoord 15

Zie ook de antwoorden op de vragen 12, 13 en 14. De afspraken in het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart zijn erop gericht om de genoemde doelstelling voor binnenlandse emissies te behalen. Hierdoor zal geen noodzaak bestaan voor aanvullende inspanningen door andere sectoren met binnenlandse emissies.

Vraag 16

Deelt u de mening dat, hoewel de luchtvaart niet onder «Parijs» valt, de gevolgen van de uitstoot ervan niet anders is dan de CO₂- en de niet-CO₂-uitstoot van andere sectoren?

Antwoord 16

Zoals uitgelegd in antwoord 12 moet ook de luchtvaart bijdragen aan de graden Celsius doelstelling die in 2015 in Parijs is afgesproken. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende soorten broeikasgassen.

Vraag 17

Kunt u uitleggen waarom de internationale luchtvaart grotendeels buiten de nationale verantwoordelijkheid blijft voor emissiereducties zoals bepaald in New Distribution Capability's (NDC's), terwijl geen enkele andere industrie de voor de internationale markt geproduceerde productie mag weglaten uit haar NDC?

Antwoord 17

Over de positie van de internationale luchtvaart én zeescheepvaart zijn afspraken gemaakt in het klimaatakkoord van Parijs. Zie ook het antwoord op vraag 12.

Vraag 18

Bent u bereid om de internationale lucht- en zeevaart alsnog direct te betrekken in het nationale klimaatbeleid om zo op nationaal niveau te doen wat mogelijk is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 18

Zoals toegelicht in mijn brief van 27 maart jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 585) werk ik – in aanvulling op de Nederlandse en Europese inspanningen in ICAO – reeds samen met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel aan zowel de reductie van CO₂-uitstoot van de binnenlandse luchtvaart en grondgebonden activiteiten als aan de reductie van CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart. Over de nationale ambitie van de Nederlandse klimaataanpak voor de internationale zeescheepvaart heb ik uw Kamer 11 juni jl. schriftelijk geïnformeerd (Kamerstuk 33 043, nr. 102). Verder heeft het kabinet uw Kamer op 28 juni jl. geïnformeerd over het nationale klimaatbeleid zoals verwoord in het voorstel voor een Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342).

Vraag 19

Hoeveel CO₂-reductie van de internationale luchtvaart afkomstig uit Nederland conform de berekeningen van het IPCC zou volgens u als «fair share» nodig zijn, om aan de 1,5°C-doelstelling te kunnen voldoen?

Antwoord 19

De verdeling van de mondiale CO₂-taakstelling over de verschillende landen en economische sectoren hangt af van politieke keuzes. Ook binnen ICAO wordt hierover gesproken voor wat betreft de wereldwijde internationale luchtvaart. Over de vraag of en de mate waarin Nederland hierop kan vooruitlopen, zal ik ingaan in de ontwerpLuchtvaartnota 2020–2050 die dit najaar wordt gepubliceerd.

Vraag 20

Wat is volgens u het juiste CO₂-plafond voor de luchtvaartsector in 2030 om aan de 1,5°C-doelstelling te kunnen voldoen?

Antwoord 20

Zie de antwoorden op de vragen 13, 14 en 19.

Vraag 21

Indien luchtvaartmaatschappijen en andere emissiehandel-bedrijven (ETS-bedrijven) samen op een lijst komen, op welke positie staat KLM op de lijst van alle Nederlandse ETS-bedrijven in volgorde CO₂-uitstoot in 2018?

Antwoord 21

KLM en KLM Cityhopper rapporteren hun emissies gezamenlijk. Zij zouden 11e staan op de lijst van Nederlandse ETS-bedrijven in 2018.

Vraag 22

Op welke positie zou KLM op deze lijst komen te staan, indien de CO₂-emissies voor alle vluchten vertrekkend vanuit de EU zouden worden meegerekend?

Antwoord 22

De emissies van vluchten van en naar bestemmingen buiten de Europese Economische Ruimte vallen niet onder de huidige scope van het EU ETS. De NEa verzamelt daar dan ook geen geverifieerde gegevens over.

Vraag 23

Wat heeft ETS in 2018 bijgedragen aan de verhoging van de vliegticketprijs voor vluchten binnen de EU in euro's, in euro's per passagier en euro's per ticket en wat heeft dit betekend in hoeveelheid uitgespaarde tonnen CO₂-uitstoot voor de Nederlandse luchtvaartsector?

Antwoord 23

De Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hebben 2.816.218 emissierechten moeten inleveren in 2018. Hiervan waren 1.561.987 emissierechten niet gratis toegewezen. In 2018 was de gemiddelde prijs voor een emissierecht € 15,42. Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hebben in 2018 dus € 24.085.839,54 betaald in het kader van het EU ETS. Een emissierecht representeert 1 ton CO₂-uitstoot. De hoeveelheid gekochte rechten geeft een indicatie van de hoeveelheid CO₂ die door de luchtvaart is gecompenseerd in andere ETS-sectoren. Het is echter niet mogelijk om het aantal gekochte emissierechten in één jaar direct te relateren aan een bepaalde (additionele) emissiereductie omdat er ook rekening dient te worden gehouden met emissierechten die in eerdere jaren gratis zijn toegewezen dan wel door Europese overheden zijn geveild.

Ticketprijzen komen op een vrije markt tot stand op basis van vele variabelen. De mate waarin kosten voor luchtvaartmaatschappijen als gevolg van het EU ETS zijn vertaald in de ticketprijzen is concurrentiegevoelige informatie die alleen bij de luchtvaartmaatschappijen zelf bekend is. Hogere ticketprijzen leiden ook niet per definitie tot minder vluchten en minder CO₂-uitstoot. Ik kan daarom geen inschatting geven van de mate waarin een hogere ticketprijs kan hebben geleid tot minder CO₂-uitstoot.

Vraag 24

Wat verwacht u van ETS in termen van uitgespaarde tonnen CO₂ in de luchtvaart voor 2020, 2025 en 2030?

Antwoord 24

De European Environment Agency heeft in het rapport «Trends and projections in the EU ETS in 2018» een projectie gemaakt van de ontwikkeling van het EU ETS tot en met 2030. Hierin wordt de verwachting uitgesproken dat de hoeveelheid emissies van de luchtvaart onder het EU ETS zal blijven stijgen. Hierdoor zal de luchtvaart meer emissierechten moeten kopen van de stationaire bedrijven onder het EU ETS. Voor wat betreft de uitgespaarde tonnen CO₂ verwijs ik u ook naar het antwoord op vraag 23.

Tot en met 2023 valt de uitstoot van intra-Europese luchtvaart onder het EU ETS. Over de vormgeving van het EU ETS na 2023 zal Europese besluitvorming plaatsvinden in samenhang met de ontwikkeling van het mondiale CO₂ compensatie- en reductiesysteem CORSIA. De Nederlandse positie hierin zal mede gebaseerd zijn op de resultaten van de impact assessment die de Europese Commissie naar verwachting eind 2020 oplevert.

Vraag 25

Kunt u aangeven – gegeven dat in de rijksbegroting 2019, Beleidsartikel 17 (Luchtvaart), vermeld staat dat ten opzichte van negen andere grote EU-luchthavens, Schiphol de laagste aeronautical kosten, te weten luchthavengelden, Air Traffic Control-heffingen en andere overheidsheffingen, rekt – hoeveel dit per vlucht scheelt in euro's, in euro's per passagier en euro's per ticket voor vluchten binnen de EU respectievelijk vluchten vanuit de EU, ten opzichte van London Heathrow, die de hoogste aeronautical kosten berekent?

Antwoord 25

De genoemde kosten variëren per type toestel (maximaal startgewicht en geluidscategorie), per moment van de dag waarop gevlogen wordt en per type passagier. In de Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2018 (Kamerstuk 31 936, nr. 581, bijlage 875109) laat figuur 5.4 de berekende

gemiddelde aeronautical kosten (luchthavengelden, Air Traffic Control-heffingen en overheidsheffingen) per passagier in 2018 zien. Voor Schiphol is dit 13 euro en voor Londen Heathrow 38 euro. Ook toont de benchmark (in figuur 5.1 en bijlage E) de berekende gemiddelde kosten per «turn-around» voor drie verschillende vliegtuigtypen. Voor een middelgroot vliegtuig (B737–800 W) bedragen die 4.335 euro op Schiphol en 10.693 euro op Londen Heathrow. Voor wat betreft de ticketprijzen, zie ook het antwoord op vraag 23. De overige door u gevraagde informatie is niet bekend.

Vraag 26

Hoeveel tonnen CO₂ zouden kunnen worden gereduceerd, indien Schiphol dezelfde tarieven als Londen Heathrow zou hanteren?

Antwoord 26

Zie het antwoord op vraag 25. Verder wijs ik erop dat de in vraag 25 genoemde heffingen tot stand komen op basis van de kosten die door luchthavens en luchtverkeersdienstverleners worden gemaakt voor de aangeboden diensten en faciliteiten. Als gevolg van deze verplichting tot kostenoriëntatie staat het Schiphol niet vrij om tarieven zomaar te verhogen.

Vraag 27

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 27

Ja.