

Vergaderjaar 2020–2021

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 826

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de ontwikkelingen in diverse aspecten van de luchtvaart, zoals door mij aan uw Kamer is toegezegd. Daarbij ligt het accent in deze brief op het gebied van duurzaamheid. In een separate brief zal uw Kamer worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van een CO₂-plafond.

Duurzame Brandstoffen

Vorderingen bijmengverplichting

In mijn brief van 3 maart 2020¹, heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik mij actief in zal zetten voor de invoering van een Europese bijmengverplichting. Zoals aangekondigd in deze brief heeft Nederland op 5 maart een rondetafelgesprek georganiseerd met de Europese Commissie en Europese lidstaten waarin wij gesproken hebben over de ontwikkeling van beleid om de productie en de inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen in Europa te stimuleren. In dezelfde periode heeft de Commissie kenbaar gemaakt te starten met een wetgevingsvoorstel onder de noemer ReFuelEU Aviation.

Voor dit beleidsinitiatief onderzoekt de Commissie de mogelijkheden om de toepassing van duurzame luchtvaartbrandstoffen in de EU significant te vergroten. Om toe te werken naar een Europese bijmengverplichting heeft een groep lidstaten (met name Spanje, Frankrijk, Duitsland, Finland, Letland en Luxemburg) onder leiding van Nederland zich tijdens de Transportraad van 4 juni in een gezamenlijke verklaring uitgesproken voor de invoering van een Europese bijmengverplichting. Deze verklaring is positief ontvangen door de Commissie en heeft hen gesteund om op 10 november een tweede rondetafelgesprek te organiseren om de eerste resultaten van de beleidsinitiatieven te presenteren. Ik ben verheugd om

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 726

uw Kamer mee te kunnen delen dat de Commissie hierbij de invoering van een Europese bijmengverplichting overweegt. De verwachting is dat de Commissie in het eerste kwartaal van 2021 met een voorstel voor regelgeving zal komen waarna ik uw Kamer hierover zal informeren.

Synthetische kerosine

De inzet op een Europese bijmengverplichting omvat zowel biobrandstoffen als synthetische kerosine. Naast mijn inzet op de invoering van een Europese bijmengverplichting, heb ik ook mijn inzet op specifiek het gebied van synthetische kerosine versterkt. Om de productie en inzet van synthetische kerosine te versnellen organiseer ik op 8 februari 2021 een digitale Europese High Level Synthetische SAF (Sustainable Aviation Fuel) conferentie. Aan deze conferentie zullen diverse toonaangevende spelers deelnemen. Zo nemen in ieder geval de Duitse, Deense en Luxemburgse ministers van Transport deel, alsook Commissaris Vălean van Transport. Daarnaast zullen ook diverse CEO's uit de luchtvaartindustrie, uit binnen- en buitenland, deelnemen.

De conferentie heeft als boodschap dat economisch herstel en verduurzaming hand in hand kunnen gaan. Dit evenement geeft een verdere concrete invulling aan de Europese kopgroep voor verduurzaming van de luchtvaart. De conferentie over synthetische kerosine kan hiermee een directe bijdrage leveren aan de discussie over de EU Green Deal en de invoering van een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Verder biedt de conferentie ruimte om te laten zien welke essentiële bijdrage duurzame luchtvaartbrandstoffen – en specifiek synthetische kerosine – kunnen leveren aan de energietransitie voor de luchtvaart, dat hiermee substantiële CO₂-reductie wordt gerealiseerd en dat tegelijkertijd het kansen biedt voor het (Nederlandse) bedrijfsleven.

Duurzame biobrandstoffen

Ook op het gebied van duurzame biobrandstoffen voor de luchtvaart kan ik voortgang melden. Op 16 oktober 2020 is het duurzaamheidskader biograndstoffen gepresenteerd. In het duurzaamheidskader schetst het kabinet haar visie op de manier waarop biograndstoffen duurzaam ingezet kunnen worden om de Nederlandse economie te verduurzamen. Ook de luchtvaart maakt onderdeel uit van dit duurzaamheidskader. Het kader stelt hierbij vast dat de luchtvaartsector, naast de inzet van biograndstoffen, onvoldoende alternatieven kent om op korte- en middellange termijn te verduurzamen. Om deze reden kiest het kabinet voor opbouw van de inzet van biograndstoffen voor de luchtvaart.

Tegelijkertijd wordt ingezet op het beschikbaar krijgen van alternatieve energiedragers, zoals synthetische kerosine. Wanneer er op de langere termijn alternatieven op de markt komen, zal dit leiden tot een afbouw van de inzet van biograndstoffen.

Om deze transitie mogelijk te maken, zet het kabinet in op de verbreding van de grondstoffenbasis. De Routekaart biograndstoffen² stelt dat het mogelijk is om in 2030 extra biograndstoffen beschikbaar te maken, waarbij bovendien meer kan worden ingezet op *bioraffinage*. Om deze reden wordt ook ingezet op het beschikbaar stellen van nieuwe conversietechnologieën, die het mogelijk maken diverse soorten biograndstoffen te verwerken tot duurzame biokerosine. De aard van de technologieën en de

² <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2020/06/29/routekaart-nationale-biograndstoffen>

manier waarop de grondstoffenbasis verbreed kan worden voor de luchtvaart, zal verder toegelicht worden in het actieprogramma Duurzame Brandstoffen. Met de presentatie van het duurzaamheidskader biograndstoffen en de aankomende presentatie van het actieprogramma Duurzame Brandstoffen wordt ook invulling gegeven aan een deel van de motie Amhaouch en Paternotte (31936–762), waarin u mij heeft opgeroepen om het aangekondigde onderzoek over de grondstoffenbasis van duurzame luchtvaartbrandstoffen van gewassen en andere biogene producten uiterlijk in het najaar met de Kamer te delen.

Actieprogramma Duurzame Brandstoffen

Naast de bovengenoemde inzet op het gebied van duurzame brandstoffen, zijn stappen gezet om het actieprogramma Duurzame Brandstoffen uit te werken. Doordat de ontwikkeling van synthetische brandstoffen een belangrijk onderdeel vormt van het actieprogramma, en ik verwacht dat op de Europese High Level Synthetische SAF conferentie op 8 februari 2021 nieuwe ontwikkelingen op dit gebied te melden zijn, zal het actieprogramma Duurzame Brandstoffen kort na de conferentie vastgesteld en gepubliceerd worden, en niet eind dit jaar zoals eerder was voorzien. Op deze wijze kunnen de nieuwste ontwikkelingen opgenomen worden in het actieprogramma, zodat uw Kamer een volledig beeld krijgt van de ontwikkelingen op het gebied van duurzame luchtvaartbrandstoffen en de stappen die hiervoor de komende jaren gezet zullen worden. Met de toezending van het actieprogramma zal ik ook invulling geven aan mijn eerdere toezegging om u te informeren over de inhoud van het actieprogramma Duurzame Brandstoffen.

Elektrisch vliegen

Bij amendement Kamerstuk 35 300 XII, nr. 13, van het lid Paternotte tijdens vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2020 is 1 miljoen euro vrijgemaakt voor het stimuleren en ondersteunen van elektrisch vliegen. In dit kader zijn verschillende projecten gestart die bijdragen aan ambities van de drie roadmaps van het Ontwerp Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen (AHEV) (Kamerstuk 31 936, nr. 727). Zes projecten worden eind van dit jaar opgeleverd, één project wordt deels eind dit jaar en deels begin volgend jaar afgerond. In het eerste kwartaal van volgend jaar worden de uitkomsten geëvalueerd.

De roadmap grondgebonden operaties wordt getrokken door de Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL). Hiervoor is een bijdrage geleverd aan de eerste fase van het pilotproject duurzaam taxiën op Schiphol. De resultaten van het pilotproject worden geëvalueerd en op basis daarvan wordt bekeken welke mogelijke vervolgstappen er kunnen worden gezet.

Voor de roadmap General Aviation (GA), getrokken door Stichting Duurzaam Vliegen (SDV), wordt voor de verduurzaming van de GA en de Living Lab functie voor de commerciële luchtvaart een project uitgevoerd. Het Dutch Electric Aviation Center (DEAC) werkt aan de ontwikkeling van de Skymaster 370 tot «Flying Testbed», het ontwikkelen van het aviation ecosysteem voor elektrisch vliegen en de verspreiding van de opgedane kennis. De eerste resultaten worden eind december en begin volgend jaar verwacht.

Vanuit de roadmap Commerciële Luchtvaart, getrokken door Lucht- en Ruimtevaart Nederland (LRN), wordt door een aantal partijen aan projecten gewerkt langs de sporen onderzoek, kennisontwikkeling en

kennisdeling. In het kader van deze roadmap wordt gewerkt aan de ontwikkeling van technologie, die vliegtuigmotoren energiezuiniger maakt; een nieuw propellerontwerp; worden de effecten van de verschillende technologieën op klimaat en milieu onderzocht; is een white paper voor het Nationaal Onderzoek- en Ontwikkelingsprogramma (NOOP) opgesteld; en worden demonstraties van technologie voor toepassing van

waterstof in de luchtvaart uitgevoerd. Daarnaast is er een opdracht gericht op certificering van elektrische vliegtuigen en een opdracht voor de verdere ontwikkeling van nationale en internationale samenwerking. De resultaten van deze opdrachten worden eveneens eind dit jaar opgeleverd en volgend jaar geëvalueerd.

Implementatie CORSIA

Tijdens de 221^{ste} zitting van de Raad van ICAO (26 oktober–20 november 2020) is de stand van zaken van de implementatie van CORSIA besproken. Ter voorbereiding van de Europese leden van de Raad op deze zitting had de Europese Commissie een informatienota opgesteld (11317/20). De algemene strekking van deze nota is:

1. landen moeten worden aangespoord hun emissierapportage over 2019 in te dienen bij ICAO,
2. op basis van een nieuw rapport van de Technical Advisory Board (TAB) de geschiktheid van compensatie eenheden te beperken tot de eerste 3 jaar en onder de reeds vastgestelde strikte voorwaarden, mede in het licht van de klimaatonderhandelingen onder UNFCCC en inwerkingtreding van het Parijsakkoord
3. te streven naar een besluit over het vastleggen van 10 duurzaamheidscriteria voor duurzame brandstoffen, waarvan de inzet onder CORSIA kan worden meegeteld
4. zich te verzetten tegen een besluit over de inzet van «lower carbon aviation fuels» onder CORSIA

Met het oog op de inwerkingtreding van het CORSIA op 1 januari 2021 moesten ICAO lidstaten uiterlijk 30 juni 2020 hun deelname aan de eerste fase (pilotfase) kenbaar maken. Er zullen 88 staten deelnemen. Nederland had via de Verklaring van Bratislava in augustus 2016 samen met de andere EU lidstaten al aangekondigd vanaf aanvang deel te nemen en heeft dit nogmaals bevestigd.

Uiterlijk 31 augustus 2020 waren alle luchtvaartmaatschappijen verplicht om de CO₂-emissies van hun internationale vluchten over het jaar 2019 aan ICAO te rapporteren. Als gevolg van de COVID-pandemie hebben slechts 48 staten hieraan tijdig kunnen voldoen. In Nederland rapporteerden de maatschappijen aan de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEa), die vervolgens tijdig voor rapportage aan ICAO heeft zorggedragen.

In mijn brief van 2 juli (Kamerstuk 31 936, nr. 800) heb ik de Kamer geïnformeerd over het besluit van de Raad van ICAO om voorlopig het jaar 2020 niet mee te tellen bij het berekenen van de referentie-emissie voor het bepalen van de hoeveelheid te compenseren CO₂-emissies in de eerste 3 jaar van CORSIA (pilotfase). Over de aanpassing van het referentiejaar wordt in 2022 opnieuw gesproken in het kader van de driejaarlijkse evaluatie van CORSIA. Tijdens de 222^{ste} zitting (maart 2021) zal de Raad van ICAO zich buigen over een voorstel voor het uitvoeren van deze evaluatie.

De inzet van Nederland en de Europese partners in de Raad van ICAO blijft onverminderd gericht op de verdere verhoging van de effectiviteit en kwaliteit van CORSIA.

De Technical Advisory Board (TAB) heeft tijdens de 221^{ste} zitting aan de Raad van ICAO gerapporteerd over de resultaten van de beoordeling van een tweede serie van programma's en projecten, waarvan de emissiereductie voldoet aan de eisen om als offsets voor CORSIA te worden ingezet. Het is de Europese leden van de Raad gelukt om de toepassing van deze offsets te beperken tot de pilotfase en om geen offsets te accepteren, die na 31 december 2020 tot stand zijn gekomen met het oog op de onderhandelingen in de UNFCCC (CoP26) over een nieuw mechanisme dat ter vervanging van het Clean Development Mechanism (CDM) na 2020 in werking moet treden.

Verder heeft de Raad van ICAO de eerste resultaten besproken van de consultatie onder lidstaten over de duurzaamheidseisen die aan duurzame brandstoffen gesteld worden om binnen CORSIA als reductie meegeteld te kunnen worden. De Raad heeft besloten om de consultatieperiode te verlengen tot begin 2021 en in zijn 222^{ste} sessie verder te bespreken.

Herziening EU ETS

In het kader van de Europese Green Deal zal een algemene herziening plaatsvinden van het EU ETS. Deze herziening vindt plaats tegen de achtergrond van een eerdere herziening van Verordening 2017–2392 (stop-the-clock), die op 31 december 2023 afloopt. Onder de Green Deal is voorgesteld om het aantal gratis rechten onder het EU ETS luchtvaart te verlagen in aanvulling op de al ingevoerde jaarlijkse verlaging van het emissieplafond. Nederland heeft aangegeven hier voorstander van te zijn.

Bij de herziening van de richtlijn speelt een belangrijke rol, dat vanaf 1 januari 2021 het EU ETS en het mondiale systeem CORSIA gelijktijdig van kracht zijn. Als een eerste stap naar de herziening van de richtlijn heeft de Commissie afgelopen zomer het Inception Impact Assessment gepubliceerd, met opties voor het gelijktijdig functioneren van het EU ETS en CORSIA en een eerste analyse van de gevolgen hiervan op het gebied van politiek, economie en klimaat. Inmiddels is de publieke consultatie gestart, die open staat tot 5 februari 2021. Nederland zal hier een officiële reactie op geven en uw Kamer per brief hierover informeren. Naar verwachting zal de Commissie in de loop van 2021 het Impact Assessment over de herziening van het EU ETS publiceren.

Overige luchtvaartzaken

Kerosineaccijns

Met het oog op de motie van de leden Paternotte en Stoffer³ is van belang dat onder de Green Deal het voorstel zal worden gedaan om de Energiebelastingrichtlijn (2003/96/EC) te herzien mede in het kader van de klimaatopgave.

Tevens is onderdeel van de herziening van de Richtlijn het stimuleren van nieuwe energieproducten, zoals alternatieve luchtvaartbrandstoffen. Om gebruik van dergelijk brandstoffen te stimuleren stelt de Commissie, dat deze op een andere wijze belast kunnen worden dan op de traditionele wijze. De besprekingen over de herziening van de Energiebelastingrichtlijn starten naar verwachting in het tweede kwartaal van 2021. De Staatssecretaris van Financiën zal in afstemming met mij uw Kamer op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen.

³ Kamerstuk 35 000 XII, nr. 46

Nationaal ticketgarantiefonds

In het AO Transportraad (Kamerstuk 21 501-33, nr. 829)(d.d. 23 september) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de stand van zaken ten aanzien van een nationaal ticketgarantiefonds, wat consumenten (ten dele) schadeloos kan stellen bij insolventie van een luchtvaartmaatschappij. Met het oog op de effectiviteit van het ticketgarantiefonds en het gelijke speelveld tussen luchtvaartmaatschappijen zie ik bij voorkeur een Europese aanpak, maar dat staat (onderzoek naar) nationaal beleid niet in de weg.

In overleg met de ANVR, ANWB, Consumentenbond en SGR is dit najaar een gezamenlijk onderzoeksvoorstel uitgewerkt, dat medio januari aan een onafhankelijke partij zal worden uitbesteed. Kern van dit voorstel is een impactanalyse gericht op de vraag wat een nationaal ticketgarantiefonds precies voor de Nederlandse consument, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens kan betekenen. Ook zal de rol van het Rijk nader worden onderzocht.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt het bestaande ticketgarantiefonds in Denemarken als voorbeeld genomen, omdat het op dit moment het enige land in Europa is met een nationaal ticketgarantiefonds. Het onderzoek is naar verwachting in het voorjaar afgerond, waarna de Kamer zal worden geïnformeerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga