

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

1765

Vragen van de leden **Paternotte** en **Jetten** (beiden D66) aan de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Economische Zaken en Klimaat over *een mogelijk «klimaataakkoord» voor de luchtvaart* (ingezonden 20 maart 2018).

Antwoord van Minister **Van Nieuwenhuizen Wijbenga** (Infrastructuur en Waterstaat), mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat (ontvangen 16 april 2018)

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «EU accepts ICAO CORSIA rules package but has concerns over emissions units and sustainable fuels criteria»¹ en de officiële reactie van de Europese Commissie op het voorstel van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) over hoe de wereldwijde luchtvaartsector ervoor gaat zorgen dat er na 2020 enkel nog CO₂-neutrale groei plaatsvindt in het kader van het Klimaataakkoord van Parijs (CORSIA)?^{2 3}

Antwoord 1

Ja, daarmee ben ik bekend.

Vraag 2

Deelt u de mening dat een internationaal systeem voor het beteugelen van emissies van de luchtvaart broodnodig is in het kader van het behalen van de Parijse klimaatdoelstellingen en dat er daarom haast gemaakt moet worden met het vaststellen en implementeren van dit systeem? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Ja, daar ben ik het mee eens en daaraan wordt momenteel hard gewerkt op nationaal, Europees en mondiaal niveau.

¹ GreenAir online.com, 7 maart 2018: <http://www.greenaironline.com/news.php?viewStory=2458#.WqFclKxRYFk.linkedin>

² Website ICAO Environment: <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/market-based-measures.aspx>

³ European Union respons to Corsia State Letter, 3 maart 2018: https://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/2018-03-06-reply-corsia-state-letter_en

Vraag 3

Kunt u in detail aangeven wat de Nederlandse inbreng binnen ICAO op dit punt tot nu toe is geweest en hoe dit zich verhoudt tot het resultaat dat nu op tafel ligt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is uw appreciatie van de vergelijking?

Antwoord 3

De Nederlandse inbreng vindt plaats op verschillende niveaus en in afstemming met Europese partners en de EU. Op het niveau van politieke besluitvorming brengt Nederland eens in de drie jaar rechtstreeks zijn stem uit tijdens de Algemene Vergadering van ICAO. Nederland heeft in 2013 en 2016 er aan bijgedragen dat besloten werd tot ontwikkeling en vervolgens vaststelling van het voorliggende wereldwijde systeem. In 2016 maakte Nederland deel uit van de Europese onderhandelingsdelegatie over CORSIA richting de Assemblee van dat jaar en was CO₂-reductie en de ontwikkeling van het wereldwijde systeem een prioriteit tijdens het Nederlands voorzitterschap.

In het dagelijks bestuur (de Raad) van ICAO brengt Nederland zijn inbreng in via de vertegenwoordiging van het samenwerkingsverband ABIS⁴. De Raad beoordeelt en besluit over het systeem dat door het milieuc comité van ICAO (CAEP⁵) is ontwikkeld. Nederland is één van de 24 leden van het milieuc comité van ICAO en heeft intensief bijgedragen aan de totstandkoming van het voorstel in de technische werkgroepen, die het voorstel hebben gemaakt. Op alle niveaus (Europees en mondiaal) heeft Nederland benadrukt dat de milieu-integriteit van het systeem (de mate waarin het systeem bijdraagt aan netto CO₂winst) essentieel is. Ook is tijdens de Assemblee aangedrongen op een zo groot mogelijke deelname van landen vanaf het eerste moment op 1 januari 2021. Het resultaat dat nu ter tafel ligt is een uitkomst van de onderhandelingen in de Raad van ICAO. Iedere drie jaar vanaf 2022 zijn evaluatiemomenten ingebouwd om de effectiviteit van het systeem te evalueren en verbeteringen aan te brengen. Nederland zal van deze en andere evaluatiemomenten gebruik maken om het systeem verder te verbeteren op punten als duurzaamheid, effectiviteit en milieu-integriteit.

Vraag 4

Deelt u de zorgen over de vraag of de luchtvaart met deze voorstellen inderdaad het toegezegde resultaat van CO₂-neutrale groei na 2020 zal bereiken? Zo ja, kunt u aangeven waarop dat vertrouwen is gebaseerd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Ja, die zorgen deel ik. De effectiviteit van het systeem is afhankelijk van projecten die een netto CO₂-reductie opleveren en het functioneren van de koolstofmarkten. Hierbij is het van belang ervoor te zorgen dat er geen dubbeltelling plaats vindt van emissiereducties door luchtvaartmaatschappijen en de landen waar de projecten worden uitgevoerd. Deze landen hebben in het kader van de Overeenkomst van Parijs een NDC (nationale bijdrage aan «Parijs») opgesteld. Nederland zal hier in de onderhandelingen in de UNFCCC over het «transparantie raamwerk» op inzetten. Op dit moment is echter nog niet duidelijk, hoe de koolstofmarkten zich na 2020 zullen ontwikkelen.

Vraag 5

Deelt u de mening dat een internationaal systeem niet kan werken zonder transparantie en bijsturing en dat de voorgestelde systematiek omtrent monitoring, verslaglegging en verificatie daarom niet, zoals wordt voorgesteld, vrijwillig moet zijn maar verplicht? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dat wat u namens Nederland heeft ingebracht?

⁴ ABIS: samenwerkingsverband van Oostenrijk, Benelux, Ierland, Zwitserland, Portugal en Kroatië.

⁵ CAEP: Committee on aviation and environmental protection

Antwoord 5

Die mening deel ik, maar de systematiek is niet geheel vrijwillig. In de nu ter goedkeuring voorliggende regels is nauwkeurig omschreven hoe maatschappijen en landen geacht worden de emissies monitoren, te verifiëren en te rapporteren. Daarbij is rekening gehouden met de verschillen tussen maatschappijen en hun land van registratie wat betreft de hoeveelheid emissies en het niveau van luchtvaartontwikkeling. Nederland heeft het belang en de noodzaak van transparantie met de andere Europese lidstaten ingebracht in de technische werkgroepen de ontwikkeling van het systeem.

Vraag 6

Deelt u de mening dat het erg vreemd is dat er nu geen enkele consequenties zijn ingebouwd voor wanneer landen zich niet houden aan de standaarden en aanbevelingen die worden voorgesteld en dat er dus instrumenten moeten komen om naleving ook daadwerkelijk af te dwingen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dat wat u namens Nederland heeft ingebracht?

Antwoord 6

In principe behoren de lidstaten van ICAO te handelen conform de Conventie van Chicago en de bijbehorende Annexen, waaronder die voor milieu en klimaat, Annex16. De standards en recommended practices (SARPs) zijn daarin van essentieel belang.

Het is een politiek zeer langdurig en ingewikkeld proces geweest om met bijna de hele internationale luchtvaartwereld afspraken te maken over een wereldwijd reductiesysteem. Voor veel landen heeft dit grote consequenties voor de organisatie en uitvoering. In dat licht heeft Nederland gepleit voor heldere regels en om die zoveel mogelijk in de verplicht toe te passen SARPs vast te leggen. Via rapportageverplichtingen aan ICAO en een nog in te richten registratiesysteem kan worden bijgehouden hoe luchtvaartmaatschappijen en landen de regels toepassen. Het is primair aan de staten om hun luchtvaartmaatschappijen regels op te leggen en te controleren op het naleven daarvan.

Vraag 7

Erkent u dat uit studies van onder andere de Europese Commissie⁶ naar voren komt dat meer dan de helft van de CO₂-compenserende projecten niet de beoogde CO₂-reductie halen en dat het daarom nodig is dat deze projecten nauw onderzocht worden en er gedifferentieerd moet worden tussen effectieve en niet-effectieve projecten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dat wat u namens Nederland heeft ingebracht?

Antwoord 7

De kern van het mondiale systeem CORSIA is de investering in de CO₂-reductie in andere sectoren door het kopen van CO₂-reductie eenheden op de koolstofmarkten, waar deze reductie-eenheden worden verhandeld. Dat betekent dat de kwaliteit van de projecten, die deze emissiereductie-eenheden moeten leveren, ook één van de sleutelementen is van het systeem. Er moet daadwerkelijk sprake zijn van netto-CO₂-reductie. Ook mag geen sprake zijn van het inzetten van deze eenheden voor meerdere doelen (dubbeltelling). De regels voor het CORSIA zijn dan ook opgesteld mede op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met de huidige systemen (CDM en JI) en in afstemming met de ontwikkelingen die plaatsvinden binnen de UNFCCC. Nederland heeft van begin af aan gewezen op het cruciale belang van dit aspect, en daar zowel bij de totstandkoming van het systeem als bij de beoordeling van het uiteindelijke voorstel blijvend aandacht voor gevraagd. Een transparant centraal registratiesysteem moet helpen hier toezicht op te houden, evenals een degelijke evaluatie van de projecten.

Vraag 8

Klopt het dat veel van de duurzaamheidseisen voor biobrandstoffen het voorstel niet hebben gehaald, en dat de kans daarmee groot is geworden dat er biobrandstoffen gebruikt gaan worden die een schadelijk effect hebben op

⁶ Diverse studies, zoals de studie van het Öko-instituut e.V., maart 2016 https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf

water, bodem en luchtkwaliteit? Zo ja, hebt u namens Nederland gepleit voor (behoud van) strenge duurzaamheidseisen voor biobrandstoffen? Zo nee waarom niet?

Antwoord 8

Nederland heeft van begin af aan gepleit voor de duurzaamheidseisen zoals we die ook in Nederland voor biokerosine toepassen. Bij de onderhandelingen in de ICAO Council is een aantal van deze eisen voorlopig uit het voorstel gehaald, omdat daarover nog geen consensus kon worden bereikt. Gezien het belang van een snelle implementatie, zodat in 2021 kan worden begonnen, en gezien het feit dat het aandeel biobrandstoffen voorlopig nog relatief zeer klein zal zijn, heeft Nederland het huidige voorstel geaccepteerd onder inbrenging van de gewenste en noodzakelijke eisen, waarvan wij vinden dat die essentieel zijn voor duurzame biokerosine. Deze zullen bij iedere daartoe geschikte gelegenheid worden ingebracht. Daarbij gaat het dan in de eerste plaats om een duidelijk aangetoond CO₂-emissieverlagend effect, daarnaast gaat het om eisen die gesteld worden aan het productieproces van duurzame biokerosine, zoals bijvoorbeeld geen dan wel een positieve invloed op de water- en bodemkwaliteit, en bijvoorbeeld ook een positieve bijdrage aan de lokale economie.

Vraag 9

Klopt het dat landen als Rusland en Brazilië geen onderdeel vormen van CORSIA, maar wel actief betrokken zijn in het proces rondom CORSIA? Deelt u de mening dat het beter is om met de groep landen die zich wel committeren een meer ambitieuze kopgroep te vormen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dat wat u namens Nederland heeft ingebracht?

Antwoord 9

Ja, die mening deel ik en dat is ook gebeurd. 72 landen hebben aangegeven vanaf 2021 deel te nemen aan het systeem en daarmee is ruim 87% van de internationale luchtvaart gedekt. Het gaat daarbij om de 44 landen van het pan-Europese samenwerkingsverband ECAC, en daarnaast o.a. om de VS, China, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, Singapore en Mexico.

Vraag 10

Bent u, nu het uiteindelijke voorstel voor CORSIA bekend is, bereid om alle hierboven genoemde zaken in het vervolgproces in Europees verband en in ICAO-verband (al dan niet alsnog) namens Nederland in te brengen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

Ja, dat ben ik zeker van plan. De ontwikkeling van het systeem gaat door op alle niveaus. In het besluit dat in 2016 door de Algemene Vergadering van ICAO is genomen, zijn evaluatiemomenten vastgesteld, die de mogelijkheid bieden om het systeem verder aan te scherpen bijvoorbeeld op het terrein van duurzaamheidseisen voor biobrandstoffen, maar ook waar het de kwaliteit van de emissie-units betreft.

Vraag 11

Kunt u in dat verband aangeven hoe u tot nu toe uitvoering heeft gegeven aan de motie-Mulder/Van Veldhoven over terugdringen van CO₂ in de luchtvaart binnen de Europese Unie (Kamerstuk 21 501-08, nr. 687), en hoe u in het vervolgproces uitvoering zal geven aan deze motie?

Antwoord 11

De luchtvaart binnen de Europese Unie valt op dit moment onder het Europese ETS (intra-EU tot 2023). Alle vluchten, ook die van niet-Europese maatschappijen, die binnen de Europese Economische Ruimte vliegen, moeten aan de voorwaarden van dat systeem voldoen. In het besluit van afgelopen december (verordening 2017/2392 van 13 december 2017) over voortzetting van het EU ETS tot 2024 en daarnaast tevens het CORSIA voor te bereiden, is mede door de inzet van Nederland invulling gegeven aan de motie, onder andere door de regels voor luchtvaart verder in overeenstemming te brengen met die voor de industrie. Zo zal er bijvoorbeeld toepassing worden gegeven aan de lineaire reductiefactor waardoor jaarlijks de

bovengrens ook voor luchtvaart zal worden verlaagd. In de loop van 2019 verwacht ik dat de onderhandelingen zullen starten over de wijze waarop na 2023 het EU ETS op de luchtvaart wordt toegepast, wanneer ook het wereldwijde systeem van start is gegaan.

Verder onderzoekt het Ministerie van Financiën (in samenwerking met mijn ministerie en het Ministerie van EZK) de mogelijkheden om (Europees) een belasting in te voeren waarmee de reductie van CO₂ kan worden gestimuleerd.

Vraag 12

Kunt u deze vragen afzonderlijk en ruim voor het algemeen overleg Luchtvaart d.d. 15 mei 2018 beantwoorden?

Antwoord 12

Ja.