

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1027

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2023

Met de brief van 21 oktober 2021¹ is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de uitwerking van een nationaal CO₂-plafond voor de internationale luchtvaart vertrekkend uit Nederland. In die brief is ook het streven benoemd om in het najaar van 2022 een principebesluit te nemen over een CO₂-plafond, op basis van een pakket met de resultaten van de effectenstudie en een juridische beoordeling.

De besluitvorming over de maximale capaciteit op Schiphol, zoals gecommuniceerd in de brief Hoofdpijnen Schiphol van 24 juni 2022², heeft geleid tot uitbreiding van de effectenstudie op basis van de meest actuele inzichten. In de beantwoording³ op de vragen in het schriftelijk overleg van 2 september 2022 over de brief Hoofdpijnen Schiphol is de Kamer geïnformeerd over het nieuwe tijdpad van het CO₂-plafond. Daarin is toegezegd dat de Kamer kort na de jaarwisseling zal worden geïnformeerd over de effectenstudie, actualisatie van de effectenstudie en de juridische beoordeling. Ook is aangegeven dat de Kamer in het eerste kwartaal van 2023 geïnformeerd wordt over het principebesluit ten aanzien van de invoering en vormgeving van een CO₂-plafond.

Met deze brief ontvangt u het pakket van uitkomsten van de effectenstudie, de actualisatie ervan en de juridische beoordeling. Ook wordt in deze brief vooruitgeblikt op het vervolproces, zoals toegezegd aan het lid Boucke (D66) tijdens het tweeminutendebat Luchtvaart op 21 december 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 38, tweeminutendebat vliegveiligheid). Voor de volledigheid zijn ook de eerder uitgevoerde onderliggende analyses gebundeld en bijgevoegd. Dit hele pakket aan documenten is de basis voor het principebesluit, dat later in het eerste kwartaal zal worden

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 889.

² Kamerstuk 29 665, nr. 432.

³ Kamerstuk 29 665, nr. 440.

genomen ten aanzien van de invoering en vormgeving van een CO₂-plafond.

Context

In de Luchtvaartnota 2020–2050⁴ is aangekondigd de klimaatdoelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart te borgen. Eén van de maatregelen die nader uitgewerkt dient te worden is een nationaal CO₂-emissieplafond voor internationale luchtvaart vertrekkend vanuit Nederland. In het coalitieakkoord⁵ «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is het voornemen om een CO₂-plafond in te voeren nogmaals bevestigd. Binnen het klimaatbeleid voor de luchtvaart hanteert het kabinet primair een internationale aanpak. De nationale aanpak borduurt hierop voort, en kan ook dienen als impuls voor krachtiger internationaal beleid.

Het CO₂-plafond dient als borgingsmechanisme om te zorgen dat de CO₂-uitstoot van uit Nederland vertrekkende internationale vluchten binnen de opgelegde grens blijft. Het plafond betreft CO₂-reductie binnen de luchtvaartsector, dus zonder een mogelijkheid tot CO₂-compensatiemaatregelen. Het plafond beoogt de klimaatdoelen voor de luchtvaart te borgen door een duidelijke en handhaafbare grens te stellen aan de toegestane CO₂-uitstoot, zodat een resultaatsverplichting ontstaat voor het halen van de klimaatdoelen uit de Luchtvaartnota.

De Luchtvaartnota bevat drie doelen voor in-sectorreductie voor CO₂: in 2030 maximaal op het niveau van 2005, in 2050 minimaal gehalveerd, en in 2070 nul CO₂-emissies. Het zijn ambitieuze doelen die veel vragen van de luchtvaartsector en de overheid. Als iedereen zich houdt aan de gemaakte afspraken, worden de doelen bereikt en knelt het steeds dalende plafond niet. Die doelen zijn echter op dit moment niet afdwingbaar. Zonder invoering van een plafond bestaat het risico dat de CO₂-uitstoot van de luchtvaart in de praktijk hoger uitvalt, waardoor de doelen uit de Luchtvaartnota niet gehaald worden.

Mocht het plafond dreigen te knellen, dan kan de overheid verduurzaming realiseren door aanvullend beleid en kan de sector door duurzame innovaties ervoor zorgen dat de CO₂-emissies van de luchtvaart onder de afgesproken grens blijven. Mochten de inspanningen toch tekort schieten, dan borgt het CO₂-plafond dat de doelen gehaald worden. Op deze manier biedt het CO₂-plafond ook zekerheid en duidelijkheid aan de sector. Immers, als de luchtvaartsector nu niet verder verduurzaamt, dan zal de verduurzaming op een later moment sneller moeten verlopen, waarschijnlijk tegen hogere kosten.

Ter voorbereiding van de principebesluitvorming over het CO₂-plafond heeft CE Delft in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een effectenstudie uitgevoerd op basis van de meest actuele inzichten. Gedurende dit proces zijn stakeholders op verschillende momenten betrokken en geïnformeerd. Vervolgens zijn de onderzochte varianten vanuit een juridisch perspectief beoordeeld. De effectenstudie toont aan dat iedere variant voor- en nadelen heeft. De juridische beoordeling merkt de luchthavenvariant juridisch als de meest kansrijke variant aan. Alle technische en juridische aspecten van de varianten worden meegewogen in het principebesluit.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 820.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

Effectenstudie

In de effectenstudie wordt de effectiviteit van een nationaal CO₂-plafond onderzocht. De uitwerking van het CO₂-plafond kent een drietal varianten, te weten (1) de luchthavenvariant, (2) de brandstoffenvariant, en (3) de ETS-variant. In de Kamerbrief van 21 oktober 2021⁶ zijn deze varianten beschreven.

De effectenstudie bestaat uit twee documenten, omdat er een actualisatie heeft plaatsgevonden. De studie van september 2022 bevat een uitgebreide analyse van de effecten gebaseerd op 54 scenario's, waarin verschillende aannames over toekomstige ontwikkelingen zijn gemaakt. Vervolgens is besloten om, gelet op de laatste ontwikkelingen, een actualisatie uit te voeren. Hierin zijn de meest recente ontwikkelingen op het gebied van luchthavencapaciteit, Europese onderhandelingen (*Fit for 55*) en de uitkomsten van de 41^e Algemene Vergadering van ICAO⁷ meegenomen. Dit heeft geleid tot acht aanvullende scenario's.

De effectenstudie beantwoordt drie hoofdvragen:

1. Is het CO₂-plafond een effectief instrument om de klimaatdoelen te borgen, zoals opgenomen in de Luchtvaartnota?
2. Treden er neveneffecten op door de invoering van het CO₂-plafond?
3. Zo ja, welke neveneffecten betreft dit?

Hieronder worden de antwoorden op de hoofdvragen samengevat op basis van beide delen van de effectenstudie. Iedere variant heeft voor- en nadelen.

1. Is het CO₂-plafond een effectief instrument om de klimaatdoelen uit de Luchtvaartnota te borgen?

De effectenstudie concludeert dat het CO₂-plafond een effectief borgingsinstrument is voor de CO₂-doelen uit de Luchtvaartnota. Wel zijn er verschillen tussen de varianten. Een plafond per luchthaven is volgens de effectenstudie het makkelijkst in te voeren, geeft het minste risico op internationale repercussies en is het meest handhaafbaar ten opzichte van de andere twee varianten. De effectenstudie laat zien dat alle varianten de gereguleerde entiteit voldoende grip geven op de CO₂-emissies van de Nederlandse luchtvaart om de emissiereducties te kunnen waarborgen. Wanneer de luchthavens worden gereguleerd is de grip op de emissies echter het minst sterk: de luchthavens hebben door de slotsystematiek geen directe zeggenschap over het type vliegtuig of de bestemming waarnaar wordt gevlogen, waardoor de exacte CO₂-reductie afhankelijk is van keuzes van de luchtvaartmaatschappijen.

2. Treden er neveneffecten op door de invoering van het CO₂-plafond?

Er treden volgens de effectenstudie alleen neveneffecten op als het CO₂-plafond knelt (bijv. effecten op de economie of op geluidsemissies). Dit is het geval indien de uitstoot in een toekomstscenario zonder CO₂-plafond hoger uitkomt dan binnen het CO₂-plafond zal zijn toegestaan.

Of het plafond knelt, hangt af van verschillende externe factoren zoals economische groei, Europees klimaatbeleid, Nederlandse capaciteitsrestricties en aanvullend Nederlands klimaatbeleid. Bovendien hangt het aantal vliegtuigbewegingen dat onder het CO₂-plafond past onder andere

⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 889.

⁷ Zie ook Kamerstuk 31 936, nr. 996.

af van de vloot, het gebruik van alternatieve brandstoffen, bestemmingen en operationele efficiëntie. Om deze afhankelijkheden te ondervangen onderscheidt de effectenstudie 54 scenario's en bevat de actualisatie acht aanvullende scenario's.

In de meeste onderzochte scenario's is het CO₂-plafond niet knellend en zijn er dus ook geen neveneffecten. Door het besluit in de Hoofdlijnenbrief Schiphol om de capaciteit op Schiphol te beperken tot 440.000 vluchten per jaar, is de kans dat het CO₂-plafond voor 2030 knellend wordt zeer klein. In scenario's waarin de capaciteit vanaf 2030 mag groeien op basis van geluidsreductie is er een redelijke kans dat het CO₂-plafond in een bepaalde periode zal knellen (als er geen overige mitigerende maatregelen worden genomen om de CO₂-uitstoot te verminderen). Deze scenario's laten zien dat het CO₂-plafond zorgt voor een beperking van de ruimte voor *groei* van de capaciteit. In de doorgerekende scenario's komt het niet voor dat het aantal vluchten moet worden verlaagd ten opzichte van voorgaande jaren vanwege het CO₂-plafond.

3. Zo ja, welke neveneffecten betreft dit?

Als het plafond knellend is, moet de CO₂-uitstoot worden teruggebracht. Dit kan door minder (ver en/of vaak) te vliegen, efficiëntere vliegtuigen in te zetten of door meer duurzame brandstof bij te mengen. Sectorpartijen dienen een strategische afweging te maken voor de manier van emissiereductie die wordt toegepast.

De orde grootte van neveneffecten verschilt per variant. Dit is in de effectenstudie inzichtelijk gemaakt en tegen elkaar afgezet. Hieronder staan de algemene bevindingen met betrekking tot eventuele neveneffecten samengevat.

Effect op de luchtvaartsector (wanneer het plafond knelt)

Wanneer de luchthavens worden gereguleerd (luchthavenvariant), is bij een knellend plafond de beperking van de groei van het aantal Europese en intercontinentale vluchten relatief groot. Wanneer de brandstofleveranciers (brandstoffenvariant) of luchtvaartmaatschappijen (ETS-variant) worden gereguleerd kan het CO₂-plafond – als het knelt – tot een beperking van de groei van het intercontinentale netwerk leiden, maar het CO₂-plafond heeft geen effect op de groei van het Europese netwerk. Wanneer de veilinginkomsten (bij de brandstoffenvariant en de ETS-variant) worden teruggesluisd, is het effect op de luchtvaartsector volgens de effectenstudie het kleinst.

Kosten voor de sector, de overheid en effect op de Nederlandse economie

Kosten voor de sector en de overheid verschillen sterk tussen de varianten. Wanneer de luchthavens worden gereguleerd, zijn er geen veilingkosten. Wanneer de brandstofleveranciers of de luchtvaartmaatschappijen worden gereguleerd, worden er bij een knellend plafond kosten gemaakt door de sector voor de veiling van CO₂-rechten (dit zijn inkomsten voor de overheid), tenzij de inkomsten worden teruggesluisd naar de sector.

Het effect op de Nederlandse economie is licht positief als de luchthavens worden gereguleerd. Wanneer de brandstofleveranciers of luchtvaartmaatschappijen worden gereguleerd en de veilinginkomsten voor de staat zijn, is het effect op de Nederlandse economie positief. Als de veilinginkomsten (bij de brandstoffenvariant en de ETS-variant) worden teruggesluisd is het effect op de economie daarentegen negatief.

Klimaateffect

Alle varianten hebben verschillende maar vergelijkbare positieve wereldwijde klimaateffecten volgens de effectenstudie. Bij deze analyse is zowel het directe klimaateffect van de Nederlandse luchtvaartsector meegewogen als het indirecte klimaateffect door uitwijk naar buitenlandse luchthavens, uitwijk naar landvervoer en toename van emissies in overige EU ETS sectoren. Samen geeft dit voor iedere variant een reducerend netto-effect op de wereldwijde CO₂-uitstoot. Indien andere landen in de toekomst vergelijkbare regelgeving invoeren zal de uitwijk afnemen en de netto-mondiale CO₂-reductie van deze maatregel toenemen.

Lokale milieueffecten

Alle varianten leiden tot een vermindering van luchtvervuiling en geluid rondom luchthavens. De positieve effecten zijn het grootst wanneer de luchthavens worden gereguleerd.

Juridische beoordeling

Bij de juridische beoordeling zijn de drie varianten van het CO₂-plafond, voor zover deze concreet zijn uitgewerkt, getoetst aan de toepasselijke internationaal- en Europeesrechtelijke kaders. Op basis van de juridische beoordeling worden de brandstoffenvariant en de ETS-variant afgeraden, omdat deze varianten strijdig worden geacht met het Europese recht. In de bijlage bij deze brief wordt nader ingegaan op de Europeesrechtelijke bezwaren.

De luchthavenvariant wordt juridisch als de meest kansrijke variant aangemerkt. Uit de beoordeling is een aantal belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen waar rekening mee moet worden gehouden bij een (mogelijke) nadere uitwerking van de luchthavenvariant:

- In het verband van het Kyoto Protocol, en het Akkoord van Parijs als opvolger hiervan, is afgesproken dat maatregelen ter reductie van de CO₂-uitstoot van de internationale burgerluchtvaart in beginsel worden uitgewerkt in ICAO-verband. Een nationaal CO₂-plafond waarbij de uitstoot van het internationale vliegverkeer wordt meegeteld, moet daarom in internationale context worden gezien.
- De luchthavenvariant sluit aan bij de doelstelling en het toepassingsgebied van de ETS-richtlijn. Bij de uitwerking moet rekening worden gehouden met het Unierecht en de (bindende) voorwaarden die artikel 193 VWEU stelt aan nationale verdergaande maatregelen. Dit houdt onder meer in dat het nationaal plafond niet het nuttig effect van de richtlijn mag doorkruisen. De maatregel zal daarnaast moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie.
- Teneinde te kunnen voldoen aan de beginselplicht tot handhaving, zal de luchthavenvariant op zo'n wijze moeten worden uitgewerkt dat ook effectief tot handhaving van het plafond kan worden overgegaan ten aanzien van de luchthaven.

Achterliggende deelstudies

In 2021 heeft het ministerie een aantal kleinere studies door consultants laten uitvoeren om met name de inhoudelijke vormgeving van de varianten te versterken. Ook deze ontvangt de Kamer als bijlage bij deze brief. Het betreft notities over:

1. Verdeelsleutel en reductiepad voor luchthavenvariant (to70);
2. Capaciteitsdeclaratie in relatie tot luchthavenvariant (to70);
3. Initiële prognose van CO₂-emissies in 2030 en 2050 (NLR);

4. Mogelijkheid tot borging via EU ETS of CORSIA (CE Delft);
5. Vormgeving nationaal emissiehandelssysteem (CE Delft);
6. Vormgeving brandstoffenplafond (CE Delft);
7. Internationale effecten van de varianten (CE Delft);
8. Beleidsadvies internationale inbedding (CE Delft).

Vervolgstappen

Eind 2022 zijn, in het kader van het ontwikkelen van het beleidsvoornemen, op hoofdlijnen de uitkomsten van de effectenstudie en de conceptuuitkomst van een voorlopige juridische beoordeling in stakeholdersessies met de sector gedeeld. In het eerste kwartaal van 2023 spreekt het ministerie verder met stakeholders, onder andere aan de Duurzame Luchtvaarttafel, over de uitkomsten van de effectenstudie en de juridische beoordeling. De input van de gesprekken met stakeholders wordt meegewogen in de besluitvorming van het kabinet.

Zowel in de Luchtvaartnota als het Hoofdlijnenbesluit Schiphol wordt benoemd dat gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een CO₂-plafond en aan de ontwikkeling van een stelsel van normen en maatregelen voor de vermindering van geluidshinder en gezondheidseffecten (door ultrafijnstof). Dit normenstelsel en het CO₂-plafond worden niet organisatorisch gekoppeld ten behoeve van de beheersbaarheid en de voortgang, maar bij de ontwikkeling van de twee kaders zal er wel regelmatige afstemming plaatsvinden. De inhoudelijke kaders moeten zo goed mogelijk op elkaar aansluiten, evenals het implementatietraject. Hier wordt rekening mee gehouden tijdens de uitwerking.

Het kabinet is voornemens om de Kamer aan het eind van het eerste kwartaal van 2023 te informeren over een principebesluit ten aanzien van de invoering en vormgeving van het CO₂-plafond.

Parallel hieraan zal worden gestart met een vervolgstudie ten behoeve van de verdere uitwerking van een CO₂-plafond. Bij de verdere uitwerking dienen onder andere keuzes te worden gemaakt voor de meest geschikte wijze om CO₂-uitstoot te monitoren en prognosticeren ten behoeve van toezicht en handhaving. De vervolgstudie zal zich hierop richten.

Vervolgens dienen er verschillende stappen te worden doorlopen voordat het CO₂-plafond in werking kan treden. Het wetgevingsproces is afhankelijk van de gekozen variant en de uitkomsten van de vervolgstudie, en tevens bepalend voor de doorlooptijd tot inwerkingtreding van het plafond. De Kamer is hierover in de brief van 10 mei 2022⁸ geïnformeerd. De verwachting is momenteel dat het CO₂-plafond op zijn vroegst in 2025 in werking zal treden. Het precieze tijdpad is nog niet zeker en afhankelijk van de gekozen vormgeving van het plafond. Bij de aanbidding van het principebesluit wordt de Kamer hierover nader geïnformeerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁸ Kamerstuk 31 936, nr. 935