

Vergaderjaar 2019–2020

31 936

Luchtvaartbeleid

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 789

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2020

Tijdens het VSO Transportraad 4 juni 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 86, VSO Transportraad 4 juni 2020), dat heeft plaatsgevonden op dinsdag 23 juni, hebben de leden Paternotte en Kröger vragen gesteld over de baseline van CORSIA. In deze brief ga ik in op het voorstel om de baseline te wijzigen, op de aspecten die hierbij een rol spelen en op het proces van besluitvorming en de positie van de landen in de Raad van ICAO. Met deze brief reageer ik tevens op de ingediende motie van het lid Kröger (Kamerstuk 21 501-33, nr. 820), waarin zij de regering verzoekt om zich in de ICAO Raad in te zetten voor uitstel van een besluit over de baseline van CORSIA en het kabinet verzoekt om zijn standpunt ten aanzien van CORSIA vooraf aan de Kamer voor te leggen.

In 2016 hebben de 193 staten van ICAO vrijwel unaniem ingestemd met de afspraak dat de internationale luchtvaart vanaf 2020 alleen nog koolstofneutraal mag groeien. Dat betekent dat alle groei na 2020 binnen de sector moeten worden gereduceerd of buiten de sector moet worden gecompenseerd via investeringen in reductie in andere sectoren (offsetting). Hiertoe is het CORSIA ontwikkeld. Daarin zijn de eisen en voorwaarden gesteld waaraan deelnemende staten en hun luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen. Door CORSIA is de hele wereld gebonden aan klimaatafspraken voor de luchtvaart. Deze regels, waaronder de berekening van de baseline, zijn vervolgens vastgelegd in een annex (Annex 16, Vol IV) bij de Chicago Conventie en achterliggende documentatie. De Raad van ICAO¹ is bevoegd om over wijzigingen in deze annex en documentatie een besluit te nemen.

¹ De Raad van ICAO bestaat uit 36 leden (staten) en vormt het dagelijks bestuur en wordt iedere 3 jaar gekozen tijdens de door 193 staten van de Algemene Vergadering (ook wel Assembly). De Raad voert het werkprogramma uit dat door de Algemene Veradering is vastgesteld en wordt geassisteerd door het secretariaat van ICAO.

Voor CORSIA is een aantal fundamentele uitgangspunten vastgelegd in de Resoluties van de Algemene Vergadering van de ICAO van 2016 en 2019. Daaronder vallen het doel van CORSIA (koolstofneutrale groei), de berekening van de baseline, de argumenten om die baseline aan te passen, de verschillende fasen van uitvoering (bv pilot fase) en de momenten waarop een evaluatie (review) van het systeem zal plaatsvinden. Wijzigingen van uitgangspunten die benoemd zijn in een resolutie kunnen alleen plaatsvinden met instemming van de Algemene Vergadering.

De baseline dient als referentie voor de groei van de luchtvaartsector en daarmee voor de hoeveelheid te reduceren of te compenseren CO₂-emissie voor de gehele looptijd van CORSIA (2021–2035). De baseline² is volgens de definitie het gemiddelde van de CO₂-emissies van de jaren 2019 en 2020. Op dit moment is alleen bekend hoe hoog de CO₂-emissies van het jaar 2019 zijn. Voor het jaar 2020 zijn die emissies niet bekend, maar naar verwachting zullen die als gevolg van de effecten van de COVID-19 pandemie op de internationale luchtvaart lager zijn dan werd aangenomen ten tijde van de ontwikkeling van en besluitvorming over CORSIA. Door veel landen zijn daarom in ICAO vragen gesteld over de manier waarop met deze situatie rekening zal worden gehouden bij de berekening van de baseline. Ter illustratie: indien wordt gekozen om het gemiddelde van de jaren 2019 en 2020 als uitgangspunt te nemen, dan zal, op basis van de huidige verwachtingen, de baseline 25–30% lager uitvallen dan wanneer gerekend wordt met de emissies van 2019. Indien wordt gerekend met de gemiddelde uitstoot uit 2019 en 2020, waarbij voor 2020 een inschatting zou worden gemaakt van de verwachte emissies zoals geraamd ten tijde voor de COVID-19 crisis, dan zou de baseline waarschijnlijk 3–4% hoger uitvallen dan wanneer alleen het jaar 2019 wordt meegerekend.

De besprekingen over deze uitgangspunten voor de baseline vinden plaats tijdens de huidige 220^{ste} zitting van de Raad van ICAO in Montreal. Bij Raadsbesluit van 9 juni jl. heeft de EU de instructie voor de Europese leden van de ICAO Raad vastgesteld. Hierover heb ik u geïnformeerd bij Kamerbrief van 15 juni (Kamerstuk 29 232, nr. 40). Het EU standpunt (COM(2020) 219) is afgestemd met alle Europese lidstaten en vormt ook het uitgangspunt voor de landen van de Abis-rotatiegroep³ in ICAO.

De besprekingen in ICAO zijn nog in volle gang. Een aantal landen heeft aangegeven iets meer tijd nodig te hebben om de opties die voorliggen te beoordelen. Daarom heeft de voorzitter van de Raad besloten om de besprekingen maandag 29 juni voort te zetten. Wanneer een besluit wordt genomen, zal dit op basis van meerderheid zijn. Het uitstellen van het besluit over een aanpassing van de baseline is geen goede optie, omdat uiterlijk 30 juni alle lidstaten van ICAO moeten aangeven of ze vanaf 1 januari 2021 in de pilot fase deel gaan nemen aan CORSIA. Op dit moment is van de VS bekend dat zij hun deelname afhankelijk maakt van een besluit over de baseline. Valt er geen besluit dan zullen zij in ieder geval afzien van deelname aan de pilot fase. Er zijn indicaties dat andere landen dit dan ook zullen doen of dat ze zich niet alsnog aanmelden om in deze pilot fase mee te doen. Voor het welslagen van dit mondiale systeem is het belangrijk dat zoveel mogelijk landen vanaf 1 januari 2021 meedoen aan CORSIA.

Wat betreft het te nemen besluit zijn er twee opties het meest kansrijk gezien de eerste reacties van de leden van de Raad van ICAO. In deze

² Baseline: het referentieniveau ten opzichte waarvan koolstofneutrale groei moet plaatsvinden

³ Abis: Oostenrijk, België, Nederland, Luxemburg, Ierland, Zwitserland, Portugal en Kroatië

beide opties worden bij de berekening van de hoogte van de compensatie de daadwerkelijke jaarlijkse emissies vergeleken met de CO₂-uitstoot in het jaar 2019 en worden de cijfers voor 2020 niet meegenomen. In de eerste optie wordt de baseline aangepast zonder voorwaarden. In de tweede optie wordt in de uitvoeringsbepalingen alleen voor de pilotfase de uitstoot in 2020 gelijkgesteld aan de uitstoot van 2019. De tweede oplossingsrichting is juridisch beter inpasbaar, omdat er geen instemming nodig is van de algemene vergadering van ICAO. Er is geen sprake van een wijziging van de resolutie, maar van een wijziging van de technische regels zoals beschreven in de annex bij de Chicago Conventie. Uit paragraaf 16 van Resolutie A40-19⁴, volgt namelijk dat de Raad van ICAO rekening kan houden met de onvoorziene effecten van een uitzonderlijke situatie zoals een pandemie.

De (eventuele) keuze om alleen de cijfers van 2019 voor de baseline te gebruiken, leidt tot een 3–4% lagere baseline dan de oorspronkelijke verwachting, op basis waarvan landen hebben ingestemd met CORSIA. Bij het besluit om vanaf 2020 alleen koolstofneutrale groei toe te staan werd er bij de ontwikkeling van het systeem immers van uit gegaan dat de emissies voor 2020 hoger zouden zijn dan die in 2019 en daarmee ook het niveau van de baseline.

Nederland zet zich samen met de andere Europese landen in voor een internationaal ambitieuze oplossing die uitgaat van daadwerkelijk gemeten emissies (2019) en die voorlopig alleen betrekking heeft op de pilotfase (2021–2023), waarbij gebruik wordt gemaakt van de evaluatie van CORSIA zoals voorzien in 2022. Deze oplossing biedt bovendien ruimte voor aanpassingen mocht dat op basis van de ervaringen met de werking van het systeem gedurende de pilot fase nodig zijn. De verwachting is wel dat een aantal landen (met name China, Rusland, India) alleen zullen instemmen met een evaluatie, als deze voor hen relevante elementen bevat. Het risico is daarbij dat deze landen het hele systeem in 2022 opnieuw ter discussie stellen, zoals zij ook tijdens de 40^{ste} Algemene Vergadering in 2019 hebben geprobeerd.

Ondanks dat een meerderheid van de landen streeft naar een besluit kunnen landen op procedurele gronden nog roet in het eten gooien. Rusland, China en anderen kunnen zich beroepen op het recht op simultane vertaling, zoals in het procedurereglement van de Raad van ICAO is opgenomen. De afwezigheid van de mogelijkheid tot overleg in de zes officiële talen van ICAO in de huidige situatie, waarin virtueel wordt vergaderd met alleen Engels als voertaal, kan door deze landen worden gebruikt om de Raad op procedurele gronden tot uitstel van een besluit te dwingen, totdat weer kan worden voorzien in een volledig talenregime. Dit betekent dat er tijdens deze zitting van de Raad van ICAO geen besluit genomen kan worden, maar pas tijdens de volgende zitting in november 2020 of tijdens een speciaal daartoe ingelaste zitting van de Raad. Nederland zal zich blijven inzetten voor de reductie van emissies door de luchtvaart en daarbij speelt een robuust en effectief CORSIA in een mondiale aanpak een belangrijke rol.

De Minister van infrastructuur en waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

⁴ ICAO resolution A40-19: 16. Recalls its decision at the 39th Session on the need to provide for safeguards in the CORSIA to ensure the sustainable development of the international aviation sector and against inappropriate economic burdens on international aviation, and requests the Council to decide the basis and criteria for triggering such action and identify possible means to address these issues;