

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1047

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2023

Met de brief van 17 januari jl.¹ is de Kamer geïnformeerd over het CO₂-plafond voor de luchtvaart. De Kamer ontving het totale pakket van uitkomsten van de effectenstudie, de actualisatie ervan en de juridische beoordeling van het nationale CO₂-plafond voor de internationale luchtvaart vertrekkend uit Nederland. Dat pakket dient als basis voor een integrale besluitvorming over een CO₂-plafond.

In lijn met het tijdpad in de brief van 17 januari jl. ontvangt u hierbij het principebesluit van het kabinet met betrekking tot de invoering en vormgeving van een CO₂-plafond voor de luchtvaart. In deze brief wordt beschreven hoe de besluitvorming tot stand is gekomen en wordt toegelicht welke variant is gekozen. Vervolgens wordt geduid hoe de invoering van het CO₂-plafond samenhangt met lopende beleidstrajecten. Tot slot zijn de vervolgstappen tot inwerkingtreding van het CO₂-plafond geschetst.

Totstandkoming van de besluitvorming

Luchtvaart is een internationale sector en dus sterk mondiaal, Europees en bilateraal gereguleerd. De internationale instrumenten leveren een belangrijke bijdrage aan de reductie van de mondiale CO₂-uitstoot van de luchtvaart. Zoals in de Luchtvaartnota 2020–2050 staat, hanteert het kabinet primair een internationale aanpak binnen het klimaatbeleid voor de luchtvaart. De nationale aanpak borduurt hierop voort, en kan ook dienen als impuls voor krachtiger internationaal beleid.

In de Luchtvaartnota 2020–2050² is aangekondigd dat de nationale CO₂-doelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart geborgd worden. Ook is hierin aangekondigd dat een nationaal CO₂-emissieplafond voor interna-

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 1027

² Kamerstuk 31 936, nr. 820

tionale luchtvaart vertrekkend vanuit Nederland wordt uitgewerkt. In het coalitieakkoord³ «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» staat het voornemen om een CO₂-plafond in te voeren specifiek genoemd. Bij het onderzoek naar het CO₂-plafond zijn de uitgangspunten gehanteerd van onder andere de Luchtvaartnota 2020–2050, de motie van de leden Paternotte en Stoffer⁴ en de motie van de leden Paternotte en Amhaouch⁵.

In de brief van 21 oktober 2021⁶ zijn de drie inhoudelijke randvoorwaarden beschreven waar het CO₂-plafond, zoals beoogd door het kabinet, aan moet voldoen. De randvoorwaarden zijn:

1. Het instrument is gericht op het borgen van de CO₂-doelstellingen voor 2030, 2050 en 2070 uit de Luchtvaartnota voor uit Nederland vertrekkende internationale vluchten;
2. Het gaat om CO₂-reductie binnen de luchtvaartsector, dus exclusief CO₂-compensatie;
3. Het plafond stelt een duidelijke handhaafbare grens aan de toegestane CO₂-uitstoot zodat een garantie ontstaat voor het halen van de doelen.

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor een CO₂-plafond is dat het past binnen bestaande voorschriften en regelgeving op ICAO-, EU- en nationaal niveau. Een nationaal voorstel, zoals een CO₂-plafond, zal alleen stand houden als het past binnen deze internationale kaders en niet strijdig is met de internationale kaders en internationale instrumenten.

Noodzaak CO₂-plafond

De luchtvaart valt – om bekende redenen – niet onder de Klimaatwet. Op dit moment is er geen mondiaal, Europees of nationaal instrument dat in absolute zin de CO₂-uitstoot van de luchtvaart juridisch verankert. Het CO₂-plafond biedt deze verankering. Het CO₂-plafond borgt de klimaatdoelen voor de luchtvaart door een duidelijke en handhaafbare grens te stellen aan de toegestane CO₂-uitstoot, zodat een garantie ontstaat voor het halen van de klimaatdoelen uit de Luchtvaartnota. De doelen zijn op dit moment niet afdwingbaar; zonder invoering van een wettelijk plafond bestaat het risico dat de CO₂-uitstoot van de luchtvaart in de praktijk hoger uitvalt dan afgesproken, waardoor de doelen uit de Luchtvaartnota niet worden gehaald.

Belangrijk om te constateren is dat als de nationale en internationale afspraken worden nagekomen, dat het CO₂-plafond dan niet knelt. Het CO₂-plafond treedt op als de afspraken niet worden nagekomen: dan is het een stok achter de deur. Mochten de inspanningen tekort schieten, dan borgt het CO₂-plafond namelijk dat de doelen toch gehaald worden. Dit kan door minder (ver en/of vaak) te vliegen, door efficiëntere vliegtuigen in te zetten of door meer duurzame brandstof bij te mengen. Hiermee kan worden gezorgd dat de CO₂-emissies van de luchtvaart onder de afgesproken grens blijven.

Het CO₂-plafond zorgt er zodoende voor dat de doelen voor CO₂-reductie niet uitgesteld worden en dat er een prikkel ontstaat voor de luchtvaartsector en de overheid. Het CO₂-plafond biedt hiermee zekerheid en duidelijkheid aan de sector. Die zekerheid van beleid kan de basis zijn voor

³ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 756

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 754

⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 889

investeringen in verregaande verduurzaming. Ook de overheid kan extra verduurzaming stimuleren door middel van aanvullend beleid.

Bestaande Europese en mondiale instrumenten, met name EU ETS⁷, CORSIA⁸ en het voorstel voor de ReFuelEU Aviation-verordening⁹, zijn belangrijke mechanismen om een deel van de benodigde CO₂-reductie te realiseren en daarop te sturen. Deze bestaande regelgeving biedt geen garantie dat de nationale emissiereductiedoelen uit de Luchtvaartnota 2020–2050 worden gehaald. Het CO₂-plafond is hiermee een belangrijk aanvullend nationaal beleidsinstrument.

Effectenstudie en juridische beoordeling

Aanloop

Voorafgaand aan de opdrachtverlening voor de effectenstudie zijn stakeholderbijeenkomsten georganiseerd met specifieke aandacht voor partijen die in hun operatie of bedrijfsvoering direct te maken krijgen met de invoering van een CO₂-plafond. Deze bijeenkomsten hadden als doel om partijen te informeren over de werking van een CO₂-plafond en het ontvangen van suggesties en aandachtspunten voor de effectenstudie. Vanuit de Duurzame Luchtvaarttafel werd de behoefte geuit om de mogelijkheden voor het borgen van de klimaatdoelen voor de luchtvaart breder te verkennen.

In aanloop naar het onderzoek naar mogelijke invoering van een CO₂-plafond zijn verschillende varianten in kaart gebracht. Het kabinet heeft de luchthavenvariant (zoals genoemd in het coalitieakkoord) als werkhypothese gehanteerd in de effectenstudie, omdat de uitgangspunten ervan vooraf het meest kansrijk werden geacht. Met een plafond per luchthaven worden de CO₂-doelen uit de Luchtvaartnota verdeeld over de relevante luchthavens.

Naar aanleiding van de wens van de Duurzame Luchtvaarttafel om breder de mogelijkheden te verkennen voor het borgen van de klimaatdoelen voor de luchtvaart, zijn er twee additionele varianten ontwikkeld die voldoen aan de bovenstaande randvoorwaarden. De eerste variant betreft een plafond waarbij de hoeveelheid in Nederland getankte fossiele luchtvaartbrandstof wordt gemaximeerd op een niveau dat correspondeert met de gestelde CO₂-doelen (de brandstoffenvariant). De tweede variant betreft een nationaal emissiehandelssysteem voor luchtvaartmaatschappijen die vliegen vanuit Nederland (de ETS-variant). Andere door partijen voorgestelde varianten voldeden niet aan de genoemde randvoorwaarden voor de afbakening van de werkzaamheden en zijn daarom afgefallen. Na vaststelling van de te onderzoeken varianten zijn de technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid getoetst.

Effectenstudie

De samenhang met andere (internationale) klimaatmaatregelen voor de luchtvaart en de potentiële (neven)effecten van een CO₂-plafond in verhouding tot de andere publieke belangen van de Luchtvaartnota zijn onderzocht in de effectenstudie. Hiermee is integraal de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland onderzocht.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3192

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3192

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3188

Vervolgens heeft er een actualisatie van de effectenstudie plaatsgevonden om de gevolgen in kaart te brengen van de besluitvorming over de maximale capaciteit op Schiphol, zoals gecommuniceerd in de brief Hoofdlijnen Schiphol van 24 juni 2022¹⁰. In de actualisatie zijn de meest recente ontwikkelingen op het gebied van Europese onderhandelingen (Fit for 55) en de uitkomsten van de 41^e Algemene Vergadering van ICAO meegenomen¹¹. Ook geeft deze actualisatie invulling aan de ontvangen feedback van stakeholders op de effectenstudie. Gedurende de looptijd van de effectenstudie (en de actualisatie) van het CO₂-plafond zijn stakeholders geïnformeerd via de Duurzame Luchtvaarttafel en tijdens verschillende stakeholdersbijeenkomsten.

Het lid Boucke (D66) heeft tijdens het Commissiedebat Luchtvaart op 25 januari 2023¹² gevraagd om de risico's te schetsen die het realiseren van de benodigde CO₂-reductie conform het afbouwpad bemoeilijken. De effectenstudie onderscheidt 54 scenario's en de actualisatie bevat acht aanvullende scenario's. Deze scenario's geven inzicht in de mogelijke ontwikkelingen van de luchtvaartsector. Op basis van deze informatie zijn de mogelijke knelpunten, oftewel situaties waar de CO₂-emissies hoger zijn dan toegestaan, geïdentificeerd. Er zijn verschillende externe factoren die hier invloed op hebben, zoals economische groei, Europees klimaatbeleid, Nederlandse capaciteitsrestricties en aanvullend Nederlands klimaatbeleid. Bovendien hangt het aantal vliegtuigbewegingen dat onder het CO₂-plafond past onder andere af van de vloot, van de beschikbaarheid en het gebruik van alternatieve brandstoffen en bestemmingen en van operationele efficiëntie. Met deze informatie wordt de toezegging aan het lid Boucke (D66)¹³ afgedaan.

De effectenstudie concludeert dat een CO₂-plafond een effectief borgingsinstrument is voor de CO₂-doelen uit de Luchtvaartnota. 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. Wel zijn er verschillen tussen de varianten. De effectenstudie toont aan dat iedere variant voor- en nadelen heeft.

Ten opzichte van de andere varianten blijkt uit de effectenstudie dat een plafond per luchthaven het makkelijkst is in te voeren, het minste risico geeft op internationale repercussies en de verwachting op basis van de huidige inzichten is dat deze variant het meest handhaafbaar is ten opzichte van de andere twee varianten.

Een nadeel van de luchthavenvariant is dat de grip op de emissies het minst sterk is: de luchthavens en slotcoördinator hebben door de huidige 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.

Ook is er sprake van een collectief systeem bij een CO₂-plafond per luchthaven. Bij een dergelijk systeem worden de luchtvaartmaatschappijen als collectief gereguleerd. Als één luchtvaartmaatschappij CO₂-emissies reduceert, komt dat in een collectief systeem ten goede aan de CO₂-ruimte voor alle luchtvaartmaatschappijen op die luchthaven. De investeringen door individuele luchtvaartmaatschappijen voor CO₂-reductie komen dus slechts gedeeltelijk ten goede aan de individuele maatschappij. Een dergelijke collectieve prikkel komt al voor in bestaand

¹⁰ Kamerstuk 29 665, nr. 432

¹¹ Zie ook Kamerstuk 31 936, nr. 996

¹² Kamerstuk 31 936, nr. 1041

¹³ Kamerstuk 31 936, nr. 1041

beleid: de huidige normering op het gebied van geluidhinder gaat ook uit van een collectief systeem (per luchthaven).

In de alternatieve varianten (brandstoffenvariant en ETS-variant) heeft de gereguleerde entiteit (resp. brandstofbedrijven of luchtvaartmaatschappijen) meer grip op de emissies en het plafond geeft een individuele prikkel.

Echter, wanneer de brandstofleveranciers of de luchtvaartmaatschappijen worden gereguleerd, worden er 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. Daarbij kost het tijd en geld bij beide varianten om een nieuw veilingstelsel op te bouwen om de CO₂-rechten te reguleren.

Complicerend is ook dat bij de alternatieve varianten gehandhaafd moet worden op veel (buitenlandse) entiteiten. De hoeveelheid nationale entiteiten die bij de luchthavenvariant (<10) gehandhaafd moet worden, is kleiner dan de hoeveelheid nationale- en buitenlandse entiteiten bij de brandstoffenvariant (<100) en de ETS-variant (>100). Doordat de brandstoffenvariant en de ETS-variant ook moeten handhaven op buitenlandse entiteiten is hier de kans groter op internationale repercussies ten opzichte van de luchthavenvariant.

Verder leiden de andere twee varianten tot een kleinere vermindering van luchtvervuiling en geluid rondom luchthavens ten opzichte van de luchthavenvariant.

De (neven)effecten van de varianten zijn in de brief van 17 januari 2023 verder toegelicht.

Juridische beoordeling

Parallel aan (de actualisatie van) de effectenstudie van het CO₂-plafond is ook een juridische toetsing gedaan aan de relevante internationaal- en Europeesrechtelijke kaders. Bij de juridische beoordeling zijn de drie varianten van het CO₂-plafond voorlopig getoetst aan de toepasselijke internationaal- en Europeesrechtelijke kaders. De luchthavenvariant wordt in vergelijking met de andere twee varianten juridisch als de meest kansrijke variant aangemerkt. Uit de juridische beoordeling zijn wel een aantal belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen waar rekening mee moet worden gehouden bij een nadere uitwerking van de luchthavenvariant. Zo moet bij de uitwerking 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 ETS-richtlijn mag doorkruisen. De maatregel zal daarnaast moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

De andere twee varianten worden juridisch niet haalbaar geacht. De brandstoffenvariant zou hetgeen ReFuelEU Aviation beoogt te bereiken -het waarborgen van een gelijk speelveld- op een negatieve wijze kunnen doorkruisen. Bij de ETS-variant is het risico groot dat het nuttig effect van EU ETS wordt ondermijnd en daardoor wordt deze variant onverenigbaar geacht met de ETS-richtlijn. Zowel ReFuelEU en EU ETS lijken geen ruimte te bieden voor nationale verdergaande maatregelen. De juridische beoordeling is in de brief van 17 januari 2023 verder toegelicht.

Principebesluit

Overwegende de conclusies uit de effectenstudie, de actualisatie van de effectenstudie, de juridische beoordeling en de uitkomsten uit overleggen met stakeholders en internationale partners, waaronder de Europese Commissie, heeft het kabinet besloten om een CO₂-plafond per luchthaven verder uit te werken en in te voeren. De luchthavenvariant heeft in het geheel beschouwd de meeste voordelen en is juridisch gezien de enige kansrijke optie.

De effectenstudie toont aan dat een CO₂-plafond per luchthaven een effectief en efficiënt borgingsinstrument is voor de CO₂-doelen uit de Luchtvaartnota en de juridische beoordeling stelt dat de luchthavenvariant ten opzichte van de andere varianten (brandstoffenvariant en ETS-variant) juridisch het meest kansrijk is.

De technische en juridische aspecten van de varianten zijn meegenomen in het principebesluit. De kennis en expertise van (sector)partijen en de beoogde toezichthouder(s) zijn ingebracht als onderdeel van de effectenstudie en zijn tevens meegenomen in de besluitvorming. Er is geen variant die aan de randvoorwaarden voldoet en die alleen voordelen heeft.

Verdere uitwerking CO₂-plafond per luchthaven

Het is nu zaak om het CO₂-plafond per luchthaven verder uit te werken en daarbij bijzondere aandacht te hebben voor het mitigeren van de nadelige effecten van deze variant en voor een aantal overige zaken.

Aan het lid Koerhuis (VVD) is tijdens het Commissiedebat Luchtvaart op 25 januari jl.¹⁴ toegezegd de Kamer te informeren over het advies van de Duurzame Luchtvaarttafel ten aanzien van de invoering en vormgeving van het CO₂-plafond. Op 6 maart jl. heeft het Ministerie van IenW een brief van de voorzitter van de Duurzame Luchtvaarttafel, de heer Asscher, ontvangen. De elementen in de brief zijn in aanloop naar het principebesluit meegewogen. De heer Asscher beschrijft een aantal nadelen van een CO₂-plafond per luchthaven en geeft namens de Duurzame Luchtvaarttafel de voorkeur aan een borgingsinstrument dat stuur op verduurzaming en innovatie. Daarnaast verzoekt hij om de Duurzame Luchtvaarttafel te betrekken bij de uitwerking van het CO₂-plafond. IenW waardeert de inbreng en het advies van de Duurzame Luchtvaarttafel en zal de Duurzame Luchtvaarttafel meenemen in de uitwerking van het CO₂-plafond. Bijgevoegd treft u het advies van de voorzitter van de Duurzame Luchtvaarttafel. Hiermee wordt ook de toezegging aan het lid Koerhuis (VVD) afgedaan om de Kamer te informeren over het advies van de Duurzame Luchtvaarttafel.

Zoals geconstateerd in de overleggen met stakeholders, bevestigt de brief van de Duurzame Luchtvaarttafel dat verschillende stakeholders zorgen hebben over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de luchthavenvariant. Beide aspecten zullen verder uitgewerkt worden, onder andere door voldoende aandacht te hebben voor het sturen op de CO₂-reductiedoelen die het plafond borgt. Stakeholders, waaronder uiteraard de Duurzame Luchtvaarttafel, zullen bij deze verdere uitwerking van het CO₂-plafond betrokken worden en de inzichten binnen het beleidskader zullen worden meegenomen in de vormgeving van het borgingsinstrument.

¹⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 1041

De wettelijke *borging* van de doelen voor CO₂-reductie via het CO₂-plafond staat los van de *sturing* op hoe de doelen worden behaald. De sturing op de benodigde verduurzaming kan op verschillende manieren worden ingericht om te zorgen dat onder het plafond wordt gebleven. Mogelijk kan de Duurzame Luchtvaarttafel bij de sturing op verduurzaming een rol spelen als aan deze tafel de benodigde acties worden geconcretiseerd en gekwantificeerd en regelmatige monitoring plaatsvindt (verdere inrichting van *governance*). Op deze manier kan worden gezorgd dat partijen aan de lat staan voor de acties waar zij ook invloed op hebben. Ook andere vormen van sturing zijn mogelijk, waarbij de overheid en stakeholders in meer of mindere mate betrokken zijn.

Reductiepad

Met een plafond per luchthaven wordt de nationale maximale CO₂-uitstoot van vertrekkende internationale vluchten uit Nederland verdeeld over de relevante luchthavens door middel van een meerjarige handhavingstermijn. Via een vast te stellen verdeelsleutel wordt vastgelegd hoe hoog de maximale CO₂-uitstoot per luchthaven mag zijn in de jaren 2030, 2050 en 2070. Hiermee wordt het behalen van de doelen uit de Luchtvaartnota centraal gesteld. Deze doelen worden in het CO₂-plafond lineair met elkaar verbonden om een geleidelijke afname van de gewenste CO₂-uitstoot te realiseren en om grote verstoringen in de markt te voorkomen. Door op deze manier in de jaren *tussen* 2030, 2050 en 2070 ook een CO₂-plafond toe te passen, wordt het vereiste reductiepad voor de CO₂-emissies handhaafbaar. Flexibiliteit voor de luchthavens wordt ingebouwd door met meerjarige handhavingstermijnen te werken. Op deze manier is een luchthaven niet in gebreke als, door onvoorziene omstandigheden, de CO₂-uitstoot in een bepaald jaar te hoog is. Dit kan namelijk worden gecompenseerd met lagere uitstoot in andere jaren binnen de handhavingsperiode.

Verdeling luchthavens

Het is van belang dat alle luchthavens met internationaal luchtverkeer onder het plafond komen te vallen, zodat wordt voldaan aan het doel om een plafond in te stellen voor de uit Nederland vertrekkende internationale luchtvaart. Op dit moment zijn er drie slotgecoördineerde¹⁵ luchthavens in Nederland: Schiphol Airport, (het burgerluchtverkeer op) Eindhoven Airport en Rotterdam The Hague Airport. Deze slotgecoördineerde luchthavens zullen met het CO₂-plafond rekening moeten houden met de toegestane CO₂-emissies in de capaciteitsdeclaratie. Er zijn verschillende mogelijkheden voor de implementatie van het CO₂-plafond op de luchthavens met internationaal luchtverkeer die niet slotgecoördineerd zijn. In de verdere uitwerking van het CO₂-plafond per luchthaven wordt hier dieper op in gegaan.

Samenhang met beleidsontwikkelingen

Internationale context

Op ICAO-niveau is recent het langetermijndoel gedefinieerd dat de CO₂-uitstoot van alle internationale luchtvaart in 2050 netto-nul moet zijn. Dit langetermijndoel wijkt af van het nationale in-sectordoel voor de CO₂-uitstoot in 2050. Een netto-nul doelstelling betekent dat compensatie

¹⁵ Op een slotgecoördineerde luchthaven heeft een luchtvaartmaatschappij een slot nodig om te kunnen landen of opstijgen op die luchthaven. Een slot is een toestemming van de slotcoördinator om op een bepaalde dag en tijd gebruik te maken van een gecoördineerde luchthaven voor het uitvoeren van een start of landing.

buiten de sector bijdraagt aan het behalen van de doelstelling. Een in-sector doel kent juist geen mogelijkheid tot compensatie. In de Luchtvaartnota is afgesproken dat een ambitieuzer mondiaal doel nationaal wordt overgenomen. De komende tijd wordt bekeken of het doel van ICAO inderdaad ambitieuzer is voor de verduurzaming van de luchtvaartsector. Dat hangt mede af van de invulling van het doel (o.a. de te kiezen subdoelen en instrumenten). Dit wordt in ICAO-verband de komende periode verder uitgewerkt. Daarna kan worden bepaald of het ICAO-langetermijndoel ambitieuzer is dan de doelen in de Luchtvaartnota en, zo ja, hoe dit nationaal overgenomen zal worden. Dit staat een verdere uitwerking van het CO₂-plafond, dat nu gebaseerd is op de doelen uit de Luchtvaartnota, niet in de weg. Tenslotte is het CO₂-plafond een instrument om de doelen te borgen, niet om de doelen te stellen.

Andere landen geven op andere manieren invulling aan hun klimaatbeleid voor de luchtvaart. Er zijn op dit moment geen vergelijkbare instrumenten in gebruik, zoals een plafond voor CO₂. De invoering en vormgeving van het CO₂-plafond in Nederland kan andere landen aanmoedigen en inzicht geven in de werking, invoering en vormgeving van een CO₂-plafond. Als andere landen vergelijkbare CO₂-plafonds invoeren dan zal de totale CO₂-uitstoot nog meer afnemen. Zo wordt invulling gegeven aan het voornemen in de Luchtvaartnota om nationaal beleid als impuls te laten dienen voor krachtiger internationaal beleid.

Spoor 3 hoofdlijnenbesluit Schiphol: ontwikkeling nieuw normenstelsel

Zowel in de Luchtvaartnota als het Hoofdlijnenbesluit Schiphol wordt benoemd dat gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een stelsel van normen en maatregelen voor de vermindering van geluidshinder en gezondheidseffecten. Het kabinet wil overstappen naar een nieuw normenstelsel voor geluid en gezondheidseffecten met een continue reductie van de negatieve milieueffecten van de luchthaven.

Er is synergie tussen het beoogde normenstelsel en het CO₂-plafond per luchthaven. Nieuwe toestellen zijn in praktijk zowel stiller als zuiniger. Beide instrumenten leiden zodoende naar verwachting niet tot conflicterende prikkels richting de sector. Groei kan de luchtvaartsector verdienen binnen deze kaders waarin de meest beperkende norm bepalend is.

Ten behoeve van de beheersbaarheid en voortgang worden het normenstelsel en het CO₂-plafond niet organisatorisch gekoppeld. De inhoudelijke kaders worden zo goed mogelijk op elkaar aangesloten, net als het implementatietraject. Hier wordt rekening mee gehouden tijdens de uitwerking. Er zijn drie belangrijke verschillen tussen beide instrumenten:

1. Verschillende doelen: om het mondiale klimaatteffect tegen te gaan, zijn er (samen met de sector en in de Luchtvaartnota) nationale CO₂-doelen gesteld voor de luchtvaart, die zijn bekrachtigd in het coalitieakkoord. Het CO₂-plafond is een borgingsinstrument hiervoor. Het nieuwe normenstelsel is bedoeld als instrument om lokale (gezondheids)doelen te stellen en daarop te sturen.
2. Andere juridische grondslag: vanwege een verschillende juridische grondslag (ook ten opzichte van Europese wetgeving) is het nog niet duidelijk hoe beide normen worden geborgd in de nationale regelgeving.
3. Niet-synchrone tijdspaden: de ontwikkeling van het CO₂-plafond is al twee jaar onderweg en het plafond kan op zijn vroegst in 2025 worden ingevoerd. De ontwikkeling en implementatie van het nieuwe normenstelsel voor geluid en luchtkwaliteit duurt naar verwachting ongeveer vijf jaar.

De besluitvorming van de regionale luchthavenbesluiten is, net als het CO₂-plafond, onderdeel van de Uitvoeringsagenda van de Luchtvaartnota. Het lid Boucke (D66) heeft tijdens het Commissiedebat Regionale luchthavens op 8 juni 2022¹⁶ gevraagd om in de brief over het CO₂-plafond in te gaan op de regionale luchthavens. De verwachte inwerkingtreding van het CO₂-plafond is op zijn vroegst in 2025, terwijl de regionale luchthavenbesluiten vastgesteld dienen te worden vóór 2025. Een CO₂-plafond per luchthaven kan invloed hebben op de informatie onderliggend aan de besluitvorming van de regionale luchthavens. Conform het verzoek van het lid Boucke (D66) wordt gezien of en, zo ja, hoe het CO₂-plafond juridisch kan landen in de luchthavenbesluiten. De samenhang met de luchthavenbesluiten zal aandacht krijgen in de verdere uitwerking van het CO₂-plafond.

Vervolg

De komende periode zal in het teken staan van de verdere uitwerking van het CO₂-plafond per luchthaven. Er wordt verder gewerkt aan de vormgeving van de luchthavenvariant die juridisch haalbaar is en zo min mogelijk negatieve neveneffecten heeft. Hiervoor worden de standpunten van de stakeholders, waaronder de Duurzame Luchtvaarttafel, geadresseerd en wordt de mogelijkheid aan een ieder geboden om inzichten in te brengen.

Om te kunnen voldoen aan de beginselplicht tot handhaving, zal de luchthavenvariant op een dergelijke wijze worden uitgewerkt dat effectief tot handhaving van het plafond kan worden overgegaan ten aanzien van de luchthaven. Bij de verdere uitwerking van het CO₂-plafond zal daarom ook doorlopend juridisch moeten worden getoetst aan onder andere de ETS-richtlijn en Europees recht en wordt gezien of en, zo ja, hoe het CO₂-plafond juridisch moet landen in de luchthavenbesluiten.

Ook zullen de verdeelsleutel voor de emissieruimte per luchthaven en een specificatie van welke vluchten precies onder het plafond vallen worden bepaald. Hierbij zal specifieke aandacht zijn voor de luchthavens die niet slotgecoördineerd zijn. Bij de verdere vormgeving van een CO₂-plafond dient ook een keuze te worden gemaakt voor de meest geschikte wijze om CO₂-uitstoot te monitoren en te prognosticeren, onder andere ten behoeve van toezicht en handhaving. Daarbij zal onder andere worden gekeken naar het ReFuelEU Aviation-voorstel uit het Fit for 55-pakket van de Europese Commissie, waarin voorstellen over gedetailleerde monitoring en rapportage van brandstofdata (o.a. per luchthaven) en een maatregel tegen tankering zijn opgenomen. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan het advies van de voorzitter van de Duurzame Luchtvaarttafel om zoveel als mogelijk aan te sluiten op bestaande monitoring- en verantwoordingssystemen om de uitvoerbaarheid ten goede te komen.

Het streven is om met een gedegen en zorgvuldig proces een tijdige invoering van het CO₂-plafond te realiseren. De huidige inschatting is dat het CO₂-plafond per luchthaven op zijn vroegst in 2025 in werking zal treden. Dit is mede afhankelijk van de doorlooptijden van de verschillende fases van de bijbehorende wetgevingstrajecten. Om het CO₂-plafond per luchthaven in te voeren, moet in ieder geval de Wet luchtvaart worden aangepast. Om in 2025 een plafond te kunnen invoeren dient in 2023 een conceptwetsvoorstel te worden uitgewerkt. Dit voorstel wordt getoetst op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Vervolgens wordt dit voorstel

¹⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 963

geconsulteerd bij onder meer de sector en genotificeerd bij de Europese Commissie. Met goedkeuring van de ministerraad zal het voorstel worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In 2024 zal het wetsvoorstel bij uw Kamer moeten worden ingediend. De komende tijd zal worden gezien of er voor de implementatie van het CO₂-plafond eveneens overige regelgeving moet worden opgesteld of aangepast.

Een wetgevingstraject is niet zonder risico's en vertragende factoren kunnen niet altijd op voorhand worden ingeschat. Mocht gedurende het traject daarom onverhoopt blijken dat het CO₂-plafond per luchthaven op onoverkomelijke (juridische) obstakels stuit, dan zal het kabinet zich opnieuw beraden op de te volgen koers. In dat geval zal er ook gekeken moeten worden naar alternatieve invullingen van het CO₂-plafond.

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