Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
20 februari 2025

Onze referentie
IENW/BSK-2025/35356

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Luchtvaart
Afdeling Duurzame Luchtvaart

Beslistermijn
10 maart 2025

Bijlage(n)
3

Aan Minister van Infrastructuur en Waterstaat

nota

DLV M Beslisnota brief update besluitvorming CO2-plafond luchtvaart

Aanleiding
Tijdens het Commissiedebat Luchtvaart van 4 februari 2025 is aan de leden de Hoop (PvdA/GroenLinks) en Grinwis (CU) toegezegd om de Kamer op korte termijn (binnen twee weken) te informeren of er een CO_2-plafond komt per luchthaven. Met deze brief geeft u daar invulling aan.

Geadviseerd besluit
Akkoord gaan met verzending van de brief met de twee bijgevoegde studies aan de Kamer.

Kernpunten
- In het Regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet voornemens is om te sturen op milieunormen die de negatieve effecten van de luchtvaart verder doen afnemen. Op deze manier ontstaat er op de langere termijn groeiruimte als vliegtuigen stiller en schoner worden.[1]
- In maart 2023 heeft het vorige kabinet het principebesluit genomen om een CO_2-plafond per luchthaven in te voeren.
- In de verzamelbrief luchtvaart van juni 2024 heeft uw voorganger aangegeven dat het volgende kabinet gaat over verdere stappen in de uitwerking van het CO2-plafond.
- Bij deze brief worden twee studies bijgevoegd die onlangs zijn afgerond (zie toelichting). Deze studies worden bestudeerd en betrokken bij de verdere besluitvorming over het CO_2-plafond.
- In de brief geeft u aan een zorgvuldige beleidsafweging te willen maken, en dat u de Kamer voor de zomer van 2025 zal informeren over de vervolgstappen t.a.v. het CO_2-plafond. Dit is conform uw toezegging aan het lid de Hoop (GroenLinks/PvdA) tijdens het commissiedebat van 24 oktober 2024.
- Op 13 maart staat een DGLM-staf overleg met u gepland om het CO_2-plafond met u te bespreken.

[1] Regeerprogramma: uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024.

Datum
20 februari 2025

Onze referentie
IenW/BSK-2025/35356

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Luchtvaart
Afdeling Duurzame Luchtvaart

Aan
Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Bijlage(n)
3

Krachtenveld

Politieke context

Het CO_2-plafond volgt uit de Luchtvaartnota 2020-2050 en het coalitieakkoord Rutte IV. Medio 2020 zijn er ook twee moties aangenomen die nopen tot snelle uitwerking en inwerkintreding van een CO2-plafond (per luchthaven). De motie Paternotte / Stoffer had steun van D66, GroenLinks, SP, PvdA, CU, PvdD, 50Plus, DENK, SGP, Groep Krol/vKA. De motie Paternotte / Amhaouch had steun van CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, CU, PvdD, 50Plus, DENK, SGP, Groep Krol/vKA.[2]

Toelichting

Bij deze brief worden twee studies gevoegd die onlangs zijn afgerond. Beide studies laten mogelijke gevolgen, kansen en risico's zien van het CO_2-plafond en van alternatieve manieren om de klimaatdoelen te borgen. Deze gevolgen, kansen en risico's zullen worden afgewogen in het ambtelijk advies t.a.v. het CO_2-plafond.

Het CO_2-plafond in relatie tot luchtvaartverdragen (SEO):

SEO heeft in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de juridische en economische aspecten van invoering van een CO_2-plafond per luchthaven onderzocht in relatie tot luchtvaartverdragen. Met deze studie wil IenW de mogelijke nadelige gevolgen van het CO_2-plafond voor de uitoefening van de rechten die in de luchtvaartverdragen zijn opgenomen in kaart brengen. Het rapport toont welke mitigerende maatregelen kunnen worden genomen als er nadelige gevolgen zijn.

De invoering door Nederland van een CO_2-plafond heeft geen direct gevolg voor het EU-VS-luchtvaartverdrag. ICAO-lidstaten moeten wetten en regels op een niet-discriminerende manier toepassen. SEO concludeert dat eventuele gevolgen van een CO_2-grenswaarde voor de toegang tot luchthavens op dit punt kan worden gerechtvaardigd omdat de CO_2-grenswaardes op eenzelfde manier van toepassing zal zijn op alle luchtvaartmaatschappijen.

Hoewel een CO_2-plafond geen directe gevolgen heeft voor verkeersrechten, is het wel mogelijk dat het aantal slots dat beschikbaar wordt gesteld op Nederlandse luchthavens moet worden verminderd om onder de CO_2-grenswaarden te blijven. Eerdere ervaringen met de aangekondigde vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol om geluidsoverlast te beperken, hebben geleerd dat retaliatie in dit scenario waarschijnlijk is.

Alternatieve manieren van borging klimaatdoelen luchtvaart (CE Delft):

CE Delft heeft in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een verkenning uitgevoerd waarin alternatieve manieren (i.p.v. het CO_2-plafond) zijn onderzocht om de nationale CO_2-doelen voor de internationale luchtvaart vertrekkend uit Nederland te borgen. De studie concludeert dat een alternatief zou kunnen zijn om internationale luchtvaart op te nemen in de Klimaatwet. Hier zijn twee opties voor onderzocht:

- Ten eerste zou de luchtvaart net als de andere sectoren onderdeel kunnen worden van de opgave om in 2050 netto 0 emissies te realiseren. Omdat verduurzaming in de luchtvaart relatief lastig is, zou dit betekenen dat de klimaatopgave voor alle andere sectoren wordt vergroot.

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 31936-1047.

- De tweede onderzochte optie is dat de luchtvaart onder de Klimaatwet een aparte doelstelling krijgt. Andere sectoren ondervinden hier dan geen gevolgen van, maar t.o.v. de huidige situatie zonder CO_2-plafond valt luchtvaart wel onder een sterkere borging en monitoringscyclus van het klimaatbeleid.

Daarnaast heeft CE Delft onderzocht hoe de nationale CO_2-doelen zich verhouden tot het lange termijn streefdoel van netto 0 emissies in 2050 van de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO). Omdat er geen tussendoelen zijn vastgesteld in de periode tussen nu en 2050, heeft CE Delft gerekend met een drietal verschillende reductiescenario's die zijn opgesteld door ICAO. De conclusie is dat de nationale CO_2-doelen grofweg in lijn zijn met het ICAO lange termijn streefdoel van netto 0 emissies.

Bijlagen

Volgnummer	**Naam**	**Informatie**
1	SEO. Impact of a CO_2 ceiling at Schiphol on airline market access.	In deze studie zijn effecten van een knellend CO_2-plafond voor de markttoegang van luchtvaartmaatschappijen op Schiphol onderzocht.
2	CE Delft. Exploration of Aviation Climate Targets.	In deze studie zijn alternatieve manieren van borging van de CO_2-doelstellingen (t.o.v. een CO_2-plafond per luchthaven) onderzocht.