Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

31 936 Luchtvaartbeleid

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1132

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2023

Met de brief van 17 maart 2023 is de Kamer geïnformeerd over het principebesluit om een CO_2-plafond per luchthaven uit te werken en in te voeren.[1] De afgelopen periode is verder gewerkt aan de vormgeving van dit CO_2-plafond. Aan het lid Boucke (D66) is bij het Commissiedebat Luchtvaart op 11 april 2023 (Kamerstuk 31 936, nr. 1059) toegezegd om de Kamer halfjaarlijks een voortgangsrapportage te sturen over de vorderingen ten aanzien van het CO_2-plafond. Met deze brief wordt voldaan aan de toezegging.[2]

De afgelopen periode hebben er verscheidene stakeholdersbijeenkomsten plaatsgevonden. In deze sessies hebben stakeholders hun inzichten gedeeld over de vormgeving van het CO_2-plafond. De bijeenkomsten waren constructief en hebben bijgedragen aan een aantal keuzes, die in deze brief staan toegelicht. Ook is het CO_2-plafond besproken met de Duurzame Luchtvaarttafel (DLT). De DLT heeft benadrukt dat individuele prikkels voor verduurzaming wenselijk zijn. Een CO_2-plafond per luchthaven leidt tot een collectieve prikkel. De mogelijkheden voor individuele prikkels binnen dit systeem zijn daarom onderzocht door adviesbureau To70, evenals de mogelijkheden om de grip van luchthavens op de CO_2-uitstoot van vertrekkende vluchten te vergroten.

Deze brief geeft eerst een toelichting op de reikwijdte van het CO_2-plafond. Daarna wordt de verdere uitwerking met betrekking tot monitoring en handhaving geschetst. Tot slot worden de resultaten gedeeld van het onderzoek van To70 naar individuele prikkels en sturingsmogelijkheden voor de luchthavens. Het onderzoeksrapport is toegevoegd als bijlage bij deze Kamerbrief.

[1] Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 1047.
[2] TZ202304–124.

kst-31936-1132
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

Reikwijdte van het CO_2-plafond per luchthaven

Vluchten

De CO_2-uitstoot voor de hele vluchtduur (van herkomst tot bestemming) van het vertrekkende internationale luchtverkeer vanuit Nederland valt onder het in te stellen CO_2-plafond. Gelet op de beoogde handhavingssystematiek en de slotregelgeving, worden overheidsvluchten en humanitaire vluchten uitgezonderd.[3] Deze type vluchten zijn bijvoorbeeld ook uitgezonderd in de slotsystematiek.

Er zal daarnaast een minimum gewichtsgrens worden gehanteerd: vertrekkende internationale vluchten uit Nederland met vliegtuigen onder het gewicht van 5.700 kg vallen niet onder het CO_2-plafond. Hiermee wordt de luchtvaart met een relatief geringe uitstoot, zoals lesvluchten, uitgezonderd. De CO_2-uitstoot van al deze type vluchten is te verwaarlozen ten opzichte van het totaal van alle vertrekkende internationale vluchten uit Nederland. Tegelijkertijd komen deze uitzonderingen de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en de regeldruk ten goede. Door deze minimum gewichtsgrens van 5.700 kg te gaan hanteren binnen het CO_2-plafond wordt aangesloten bij de gewichtsgrens zoals reeds gehanteerd binnen EU ETS (het Europese emissiehandel-systeem) en door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in onder meer CORSIA (het *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*).

Luchthavens

Het CO_2-plafond zal van toepassing zijn op de luchthaven Schiphol, de andere burgerluchthavens van nationale betekenis (Rotterdam The Hague Airport, Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport en Lelystad Airport) en het burgerluchtverkeer vanaf Eindhoven Airport. Voor deze luchthavens is het Rijk het bevoegd gezag. Daarnaast accommoderen deze luchthavens bijna al het internationaal vliegverkeer vertrekkend vanuit Nederland.[4] Het is van belang dat deze luchthavens onder het plafond komen te vallen, zodat er uniforme regelgeving wordt toegepast tussen de luchthavens onder het bevoegd gezag van het Rijk. Overige burgerluchthavens van regionale betekenis vallen niet onder het bevoegd gezag van het Rijk en accommoderen zeer beperkt internationaal luchtverkeer. Met het oog op de praktische uitvoerbaarheid zal voor deze regionale luchthavens geen CO_2-plafond worden ingevoerd.

Emissies

De CO_2-uitstoot afkomstig van fossiele kerosine wordt berekend aan de hand van de hoeveelheid verbrande brandstof met een emissiefactor van 3,16 (kg CO_2/kg kerosine).[5] Voor de verbranding van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAFs) zal nul emissie worden gerekend binnen het CO_2-plafond als deze brandstoffen voldoen aan de Europese Richtlijn voor Hernieuwbare Energie (RED-III). Zo zal het CO_2-plafond aansluiten bij de huidige rekenregels binnen het EU ETS[6].

---

[3] Overheidsvluchten zijn bijvoorbeeld vluchten van de regering, politie, ambulance of brandweer. Humanitaire vluchten zijn bijvoorbeeld evacuatievluchten, of vluchten die enkel het verschaffen van medicatie of voedsel als doel hebben.

[4] 99,7% van de internationale vluchten en 99,9% van de internationale CO_2-uitstoot o.b.v. data van EUROCONTROL.

[5] De ETS-herziening is op 10 mei 2023 ondertekend en daarin wordt de emissiefactor onder ETS (voorheen 3,15) recht getrokken met CORSIA (3,16). Derhalve wordt de emissiefactor 3,16 kg CO_2/kg kerosine gehanteerd.

[6] Richtlijn 2003/87/EC.

Monitoring van de CO_2-uitstoot

De luchthaven zal verantwoordelijk worden voor de monitoring en de prognose van de CO_2-uitstoot. Dit sluit aan op de huidige gang van zaken met betrekking tot de monitoring van geluid. De luchthavens binnen de reikwijdte van het CO_2-plafond hebben aangegeven dat zij de verantwoordelijkheid zullen dragen om te monitoren en te prognosticeren, mits de extra administratieve last zoveel mogelijk beperkt wordt. In 2024 wordt, parallel aan de internetconsultatie, een ATR-toets[7] uitgevoerd op het conceptwetsvoorstel.

Bij de verdere vormgeving van een CO_2-plafond is onderzocht wat de meest geschikte wijze is om de CO_2-uitstoot te monitoren, onder andere ten behoeve van toezicht en handhaving. Luchthavens moeten in staat zijn om prognoses van de CO_2-uitstoot te maken, om inzicht te krijgen in hun toekomstige CO_2-uitstoot en om tijdig potentiële overschrijdingen aan te zien komen. De prognose van toekomstige CO_2-uitstoot kan alleen gemodelleerd worden. Hiervoor zullen de luchthavens een prognosetool moeten gaan gebruiken die bij voorkeur zo goed mogelijk aansluit bij de monitoringsmethodiek.

Voor de monitoring zijn verschillende opties onderzocht en voorgelegd aan de stakeholders. Op basis van een eerste brede inventarisatie is geconcludeerd dat drie methodieken het meest kansrijk zijn:
1) Bunkerbrandstof-verkoopstatistieken per luchthaven;
2) Gerapporteerde data voor de geleverde brandstoffen per luchthaven in het kader van ReFuelEU Aviation;
3) Modellering van de CO_2-uitstoot.

De drie methodieken zijn nader onderzocht. Deze zijn in de bijlage *Afweging tussen drie opties voor monitoring CO2-plafond* toegelicht. Modellering van de CO_2-uitstoot blijkt de meest geschikte en wenselijke optie voor de monitoring van het CO_2-plafond. Het Ministerie van IenW zal daarom rekenregels op laten stellen waaruit duidelijk wordt hoe de CO_2-uitstoot van de vluchten berekend moet worden. Dit is in lijn met het toezicht en de handhaving op geluid, op basis van vigerende regelgeving. Met deze rekenregels zal IenW een model laten ontwikkelen dat gebruikt kan worden door de luchthavens voor zowel de monitoring als de prognoses van de CO_2-uitstoot.

In 2024 zal worden onderzocht op welke manier het model het beste kan worden vormgegeven. Het streven is om een koppeling met de modellering voor geluid te faciliteren. In ieder geval zal de herkomst en bestemming, het vliegtuigtype en de brandstofmix onderdeel zijn van de modellering. Er zal worden onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om verdere details toe te voegen aan de modellering zonder de administratieve last onnodig te verhogen.

Het model zal een relatief goede afspiegeling van de werkelijkheid moeten gaan geven. Het model zal daarom zorgvuldig worden ontwikkeld, in samenwerking met experts. Een eerste stap is het vaststellen aan welke eisen het model zou moeten voldoen en welke mate van modelonzekerheid acceptabel is. Vervolgens zal bij de ontwikkeling van het model hier rekening mee moeten worden houden. Ook is het belangrijk dat het model periodiek wordt geüpdatet zodat de gemodelleerde emissies binnen een acceptabele bandbreedte overeenkomen met andere beschikbare databronnen.

[7] ATR staat voor adviescollege toetsing regeldruk. Dit adviescollege toetst of de onderbouwing van de ontwerpregelgeving adequaat en niet onnodig belastend is.

Handhaving

Luchthaven is de normadressant

De luchthaven zal, zoals benoemd in de brief van 17 maart 2023[8], de normadressant van het CO_2-plafond worden. Dit betekent dat het plafond zal moeten worden gehandhaafd ten aanzien van de luchthavens onder het CO_2-plafond. De handhaving op het CO_2-plafond van Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis (Rotterdam The Hague Airport, Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport en Lelystad Airport) zal worden gedaan door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT). De handhaving op het burgerluchtverkeer van Eindhoven Airport zal ofwel door ILT of door de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) worden gedaan. Momenteel worden gesprekken gevoerd met beide instanties om te bepalen bij wie deze verantwoordelijkheid het beste kan worden belegd.

Handhavingstermijn

De CO_2-reductiedoelen zijn geformuleerd voor de jaren 2030, 2050 en 2070. Door in de jaren daartussen ook een CO_2-plafond toe te passen, wordt het vereiste reductiepad voor de CO_2-emissies handhaafbaar. Flexibiliteit voor de luchthavens wordt ingebouwd door met handhavingstermijnen van drie jaar te werken. Op deze manier is een luchthaven niet direct in gebreke als, door onvoorziene omstandigheden, de CO_2-uitstoot in een bepaald jaar te hoog is. Dit kan namelijk worden gecompenseerd met lagere uitstoot in andere jaren binnen de handhavingsperiode.

Voor de handhaving van het CO_2-plafond zal worden aangesloten bij het gebruiksjaar zoals die momenteel op de meeste luchthavens voor de geluidshandhaving worden gehanteerd, namelijk van 1 november tot 31 oktober. Op basis van de jaarlijkse monitoringsrapportage verifieert de toezichthouder of de monitoring volgens de juiste methodiek is gedaan. De toezichthouder kan een waarschuwing afgeven als de emissies in een jaar hoger zijn dan kan worden verwacht met oog op het beschikbare CO_2-budget van de handhavingstermijn. Dit is echter nog niet direct een overschrijding van de norm, aangezien de norm voor een totale handhavingsperiode van drie jaar geldt. In de volgende voortgangsbrief zal verder worden ingegaan op de handhaving en eventuele consequenties bij een dreigende overschrijding van het CO_2-plafond.

Evaluatie van het CO_2-plafond

In het wetsvoorstel zal een evaluatiebepaling worden opgenomen waarin staat dat vijf jaar na invoering een evaluatie plaatsvindt van het CO_2-plafond. In de eerste plaats wordt gereflecteerd op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsinstrument. Ook wordt de administratieve last voor de sectorpartijen geëvalueerd en wordt aan de hand van de monitoring uit de eerste vijf jaar de monitoringmethodiek geëvalueerd. De monitoringsmethodiek wordt mogelijk herzien indien er tegen die tijd meer internationale databronnen beschikbaar zijn die kunnen worden gebruikt voor de monitoring van het CO_2-plafond.

Onderzoek sturingsmogelijkheden en individuele prikkels

Zoals in de inleiding van deze brief benoemd, heeft To70 onderzoek gedaan naar de sturingsmogelijkheden en individuele prikkels. Het

[8] Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 1047.

onderzoeksrapport is bij deze Kamerbrief gevoegd. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies van dit onderzoek.

Sturingsmogelijkheden voor luchthavens

Wanneer het CO_2-plafond wordt ingevoerd, dienen gecoördineerde luchthavens bij het opstellen van de capaciteitsdeclaratie rekening te houden met de verwachte CO_2-uitstoot van vertrekkende vluchten. In de capaciteitsdeclaratie staat hoeveel slots er verdeeld kunnen worden op de betreffende luchthaven. Omdat een slot niet gebonden is aan een bestemming, type operatie of vliegtuigtype, concludeert To70 in hun onderzoek dat er beperkte mogelijkheden zijn om de grip van gecoördineerde luchthavens op de CO_2-uitstoot te vergroten. To70 concludeert dat er meer mogelijkheden zijn op de niet gecoördineerde luchthavens (Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport, Lelystad Airport). Specifiek heeft To70 drie mogelijkheden onderzocht:

– De eerste onderzochte mogelijkheid is dat gecoördineerde luchthavens een CO_2-budget opnemen als coördinatieparameter in de capaciteitsdeclaratie. Hierbij zou de slotcoördinator bij elke wijzigingsaanvraag van een luchtvaartmaatschappij, van bijvoorbeeld bestemming, een check uitvoeren of dit mogelijk is binnen het beschikbare CO_2-budget.
– De tweede onderzochte mogelijkheid is dat niet-gecoördineerde luchthavens een CO_2-limiet in acht kunnen nemen voor al het vliegverkeer dat op die luchthaven geaccommodeerd wordt.
– De derde onderzochte mogelijkheid is het gebruik van individuele prikkels om de CO_2-uitstoot te verminderen. Deze mogelijkheid wordt hieronder verder toegelicht onder het kopje «individuele prikkels».

Het opnemen van CO_2 als coördinatieparameter in de capaciteitsdeclaratie zou een effectieve manier kunnen zijn om de grip op de CO_2-uitstoot op de gecoördineerde luchthavens te verhogen. De belangrijkste randvoorwaarden bij deze optie zijn een solide berekening met gebruik van een geaccepteerde standaard voor de CO_2-uitstoot van vluchten en de uitvoerbaarheid voor de slotcoördinator om de CO_2-uitstoot van vluchten te berekenen. Bij niet-gecoördineerde luchthavens zijn er meer mogelijkheden om te sturen op CO_2-uitstoot, zoals inachtneming van een CO_2-limiet. Op alle luchthavens kunnen individuele prikkels worden gegeven om te sturen op de CO_2-uitstoot. Het wel of niet inzetten van de bovengenoemde sturingsmaatregelen is een keuze van de luchthaven, hier is dus geen beleidsmatige afweging gemaakt.

Individuele prikkels

Bij een CO_2-plafond per luchthaven worden de luchtvaartmaatschappijen als collectief gereguleerd. Als één luchtvaartmaatschappij diens CO_2-emissies reduceert, komt dat in een collectief systeem ten goede aan de CO_2-ruimte voor alle luchtvaartmaatschappijen op die luchthaven. Een dergelijke collectieve prikkel komt al voor in bestaand beleid: de huidige normering op het gebied van geluidhinder gaat ook uit van een collectief systeem per luchthaven.

Het onderzoek toont aan dat er verschillende mogelijkheden zijn om individuele prikkels voor verduurzaming te geven. Deze individuele prikkels (maatregelen voor verduurzaming) staan los van het CO_2-plafond per luchthaven (de norm). Individuele prikkels kunnen worden geïntroduceerd door de luchthaven, maar ook door de slotcoördinator of de overheid. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen «de wortel» (kortingen op luchthavengelden, subsidies, verplichtingen en overige voordelen) en «de stok» (hogere luchthavengelden, belastingen, verboden, beperkingen en overige nadelen).

To70 heeft drie mogelijke prikkels nader onderzocht:
– Differentiatie in luchthavengelden naar CO_2-efficiëntie van de vliegtuigen. To70 concludeert dat dit een aan te raden optie is omdat het relatief makkelijk te implementeren is. Op sommige luchthavens wordt er momenteel al gedifferentieerd naar bijvoorbeeld geluidsoverlast per vliegtuigtype. Een differentiatie voor CO_2-uitstoot zou hieraan toegevoegd kunnen worden.
– Een SAF-stimuleringsfonds. Een dergelijk fonds bestaat nu al op Schiphol. Een belangrijk aandachtspunt is dat Europese regelgeving de mogelijkheden om een dergelijk fonds op te richten mogelijk beperkt.
– Een verbod op inefficiënte vliegtuigtypes. To70 raadt deze optie niet aan, vanwege juridische beperkingen om een dergelijk verbod in te voeren en gebrek aan draagvlak voor een dergelijke maatregel bij luchtvaartmaatschappijen.

Het creëren van dergelijke prikkels is geen onderdeel van het wetgevingstraject voor het CO_2-plafond. Het zal, waar wenselijk en mogelijk, wel meegewogen en -genomen worden in toekomstig beleid. Het wel of niet introduceren van bepaalde prikkels is een politieke afweging die in de bredere context van het klimaatbeleid voor de luchtvaart moet worden genomen.

Vervolg

Om het CO_2-plafond per luchthaven in te voeren, moet de Wet luchtvaart worden aangepast. Met de beoogde wetswijziging wordt een grondslag gecreëerd voor het CO_2-plafond. Het streven is om in de eerste helft van 2024 de internetconsultatie te starten. In de internetconsultatie worden het conceptwetsvoorstel en de onderliggende documenten ter inzage gelegd. Ook worden een HUF-toets[9] en een ATR-toets uitgevoerd. In het voorjaar van 2024 zal de Kamer, zoals afgesproken, opnieuw worden geïnformeerd over de vorderingen ten aanzien het CO_2-plafond.

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

[9] HUF staat voor handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Een HUF-toets wordt uitgevoerd op voorgenomen beleid door de toezichthouder die met het toezicht op de betreffende regels wordt belast.