

31 936 Luchtvaartbeleid

Nr. 935 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2022

Via deze brief informeer ik uw Kamer, mede naar aanleiding van gedane toezeggingen tijdens het Commissiedebat van 24 februari 2022 (Kamerstuk 31 936, nr. 930), over de ontwikkelingen in diverse aspecten van de verduurzaming van de luchtvaart. Het gaat in deze brief om:

1. Onderhandelingen klimaatdossiers met het oog op de 41^{ste} ICAO Assembly
2. CBAM en klimaatdoelen Turkije in relatie tot ontwikkelingen FF55
3. Afbouw van de gratis rechten onder het ETS luchtvaart
4. Tijdpad invoering CO₂-plafond
5. Groeifondsvoorstel Luchtvaart in Transitie

1. Onderhandelingen klimaatdossiers met het oog op de 41^{ste} Algemene vergadering van de ICAO

Iedere drie jaar komen de 193 leden van de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie van de Verenigde Naties (ICAO) in Montreal bijeen. Uw Kamer heeft in aanloop naar voorgaande ICAO vergaderingen verzocht om tijdig geïnformeerd te worden over de ontwikkelingen in de klimaatdossiers binnen de ICAO. Dit jaar vindt van 27 september tot 14 oktober de 41^{ste} Algemene Vergadering (A-41) van de ICAO plaats. Ook dit keer zal de Algemene Vergadering in belangrijke mate in het teken staan van besluiten over klimaatmaatregelen in de internationale luchtvaart. Het gaat dit keer om het vaststellen van een ambitieus lange termijn CO₂-reductiedoel voor de internationale luchtvaart (Long Term Aspirational Goal (LTAG)) en om afspraken over de voortgang van het Carbon Offsetting and Reduction Scheme (CORSIA) dat met ingang van 2021 in werking is getreden. In de volgende paragrafen wordt voor deze onderwerpen een korte omschrijving van de inhoud gegeven en geef ik u de stand van zaken en een overzicht van het proces richting de A-41.

Ambitieuze Lange Termijn CO₂-Reductiedoel (LTAG)

Tijdens de 40^{ste} Algemene Vergadering van de ICAO in 2019 is besloten tot het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie met het oog op het in de volgende vergadering in 2022 vaststellen van een LTAG voor de internationale burgerluchtvaart. Het milieucomité van ICAO heeft daarop een analyse gemaakt van het reductiepotentieel van in-sector maatregelen op het gebied van technologie, luchtverkeer/infrastructuur en brandstoffen. Voor ieder van deze aspecten zijn scenario's ontwikkeld en deze zijn vervolgens gecombineerd tot geïntegreerde

scenario's voor de periode tot en met 2050 en voor de periode 2051 tot 2070. In deze geïntegreerde scenario's is voorts rekening gehouden met mondiale veranderingen in het luchtverkeer en met de veranderingen van de vloot op basis van technologische vernieuwingen. De resultaten zijn vervat in een rapport dat eind februari 2022 is aangeboden aan de Raad van ICAO en voor iedereen ter beschikking is in de zes talen van ICAO¹. De belangrijkste conclusies in dit rapport zijn:

- Er zijn meerdere geïntegreerde scenario's van in-sector maatregelen, die tot een aanzienlijke reductie van CO₂-emissies in 2050 leiden kunnen leiden
- In alle gevallen resteert er een restemissie, bij de meest effectieve scenario's is dat 200 - 250 Mton , wat overeenkomt met een 35% van het emissieniveau van het jaar 2019, terwijl in het minst gunstige scenario sprake is van 900 Mton restemissie (160% van 2019 emissies)
- Met het toenemen van het ambitieniveau neemt de onzekerheid over de haalbaarheid toe als gevolg van de afhankelijkheid van de ontwikkeling en invoering van innovatieve technologie
- Voor alle betrokken partijen (incl. overheid) nemen de kosten toe met het toenemen van het ambitieniveau
- De maatregel met de grootste invloed op de CO₂-reductie is het toepassen van duurzame brandstoffen
- Tot 2050 is het effect van waterstof nog gering, maar kan daarna oplopen naarmate de toepassing in de luchtvaart toeneemt
- Om de resterende emissies te reduceren zal ook gebruik moeten worden gemaakt van een combinatie van maatregelen buiten de luchtvaartsector (bijvoorbeeld het direct uit de lucht afvangen en opslaan van CO₂, of door compensatie via reductie van de CO₂-uitstoot in andere economische sectoren door het kopen van emissierechten op de koolstofmarkt).

Het rapport is internationaal zeer goed ontvangen, maar vanuit de landen die traditioneel kritisch staan tegenover maatregelen op het gebied van klimaat en milieu klinkt de kritiek dat de gevolgen voor individuele lidstaten (m.n. ontwikkelingslanden) onvoldoende zijn meegenomen. Hierbij gaat het om de kosten en om de beschikbaarheid van innovatieve technologie. De verwachting is dat deze aspecten een belangrijke rol zullen spelen in de onderhandelingen en mogelijk een hindernis zullen vormen voor een besluit. Daarnaast zal ook de discussie over de rol van de ontwikkelde landen als historisch verantwoordelijk voor de klimaatverandering de onderhandelingen beïnvloeden. Vanuit de industrie is positief gereageerd en in het najaar van 2021 is door verschillende industrie-associaties de doelstelling van netto nul CO₂-emissie in 2050 onderschreven.

Het kabinet ziet het rapport als een stevige basis voor een besluit tijdens de A-41 en zet zich in voor een besluit dat in lijn is met de klimaatdoelen van het Parijsakkoord

¹ www.icao.int/environmental-protection/LTAG/Pages/LTAGreport.aspx

Eerste periodieke evaluatie van CORSIA

Om te toetsen of CORSIA tegemoet komt aan het doel en om de uitvoerbaarheid te verbeteren worden periodieke evaluaties uitgevoerd. In ICAO-verband is afgesproken om de eerste periodieke evaluatie van CORSIA uit te voeren gericht op de implementatie van het systeem. Naast een inventarisatie van de problemen die landen hebben ondervonden bij het implementeren van CORSIA heeft het milieuc comité van ICAO een analyse gemaakt van de effecten van COVID-19 op de reductie en off-setting van CO₂-emissies. Hierbij speelt met name de aanpassing van de grenswaarde (referentie-emissie) een belangrijke rol en wat het effect daarvan is op de totale hoeveelheid off-setting over de looptijd van het systeem (2021-2035). Ook is berekend hoeveel meer CO₂-emissies gecompenseerd zouden moeten worden door de luchtvaart als de grenswaarde weer zou worden berekend als gemiddelde van 2019 en 2020.

³ [European Aviation Summit - French Presidency of the Council of the European Union 2022 \(europa.eu\)](https://european-aviation-summit.europa.eu/)

Naast de aspecten die betrekking hebben op de implementatie en de werking van het CORSIA wil een aantal landen deze eerste evaluatie gebruiken om fundamentele wijzigingen aan te brengen in de afspraken zoals die zijn neergelegd in de resoluties uit 2016 en 2019. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het verlengen van de vrijwillige fase, aanpassing van berekeningsmethodieken en andere verplichtingen die door opkomende economieën en ontwikkelingslanden als nadelig worden beschouwd voor hun economische ontwikkeling. Bovendien vinden deze landen dat als gevolg van de aanpassing van de grenswaarde, CORSIA niet heeft gewerkt zoals het bedoeld was, waarbij het juist de ontwikkelde economieën zouden zijn die al in de vrijwillige pilotfase zouden beginnen met betalen voor hun emissies, hetgeen niet is gebeurd, doordat de emissies ver onder de grenswaarde bleven steken.

Met de lidstaten van de EU en de 17 andere landen van de European Civil Aviation Conference (ECAC) zal Nederland zich inzetten voor het behoud en waar mogelijk verder versterken van de werking van CORSIA. Alle voorstellen tot aanpassing zullen daarop worden beoordeeld. De resultaten van het onderzoek naar de effecten van COVID-19 op de voor luchtvaartmaatschappijen verplichte off-setting laten zien dat het herstellen van de oorspronkelijke grenswaarde (op basis van gemiddelde 2019-2020) de hoeveelheid te compenseren emissies aanzienlijk vergroot. Met het oog op de toenemende noodzaak tot verdergaande reductie van de CO₂-emissies ligt het voor de hand om met ingang van 2024 (aanvang tweede fase van CORSIA) terug te gaan naar de oorspronkelijke berekening van de grenswaarde, dus het gemiddelde over de jaren 2019-2020. Wat betreft NL en de EU is dit de inzet in de onderhandelingen.

Proces richting de Algemene Vergadering van ICAO (A-41)

Het proces richting de 41^{ste} Algemene Vergadering kenmerkt zich door een aantal specifieke momenten waarop de positie van Nederland via een gecoördineerde Europese instructie en eventuele werkdocumenten zal worden ingebracht. De definitieve instructie voor de Algemene Vergadering met betrekking tot alle relevante agendapunten zal in de loop van de zomer de Kamer worden toegezonden.

De eerste gelegenheid is de 226^{ste} zitting van de Raad van ICAO van 23-27 mei, waar de resultaten van de LTAG studie zullen worden besproken alsmede het voorstel voor de high level meeting (HLM) over LTAG. Deze HLM, 20-22 juli, zal zich in een hybride setting buigen over de architectuur van een lange termijn doel (doel, fasering, tussendoelen, roadmap) en zal de inbreng moeten opleveren voor een concept resolutietekst voor een LTAG. Op 24 augustus zal de Raad van ICAO

vervolgens in een speciale zitting verder werken aan deze concept resolutietekst, die vervolgens ter besluitvorming aan de A-41 zal worden voorgelegd. In de aanloop naar de drie genoemde vergadermomenten zal op Europees niveau de inbreng worden gecoördineerd en vastgesteld. Voor de Europese inbreng in de HLM zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van werkdocumenten.

De komende maanden zal ik uw Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen en van de inzet van Nederland op deze dossiers tijdens de voorbereidingen op de Algemene Vergadering van de ICAO.

2. CBAM en klimaatdoelen Turkije in relatie tot ontwikkelingen FF55

Om het Europese klimaatdoel van tenminste 55% emissiereductie in 2030 te realiseren heeft de Europese Commissie een veelomvattend pakket aan maatregelen (Fit for 55 (FF55)) voorgesteld. Ook de luchtvaart moet aan deze doelstelling bijdragen. Het ministerie van IenW heeft het onderzoeks- en adviesbureau CE Delft opdracht gegeven voor een effectenstudie naar de cumulatieve effecten van de voor de luchtvaart relevante voorstellen binnen FF55. Deze studie is met uw Kamer gedeeld op 18 februari 2022 (Kamerstuk 31 409, nr. 346). Uit de studie kwam onder andere naar voren dat als gevolg van het FF55 pakket weglekeffecten zouden kunnen optreden met mogelijke gevolgen voor de concurrentiepositie en de hub-functie van Schiphol.

Uw Kamer is tijdens het Commissiedebat over luchtvaart (24 februari 2022) toegezegd geïnformeerd te worden over de mogelijkheden om een gelijk speelveld te creëren tussen hubs binnen en buiten de EU via bijvoorbeeld een CO₂-heffing of een belasting op inkomende vluchten en daarbij ook in te gaan op de mogelijkheden om Turkije, als belangrijke buiten de EU gelegen hub, te houden aan de Europese klimaatdoelstellingen. Daarnaast wordt ingegaan op de motie van het lid Koerhuis (Kamerstuk 31 936, nr. 916) waarmee de regering wordt verzocht om te onderzoeken hoe Istanbul Airport en Turkish Airlines aan de Europese klimaatregels kunnen worden gehouden.

De Europese Commissie heeft als onderdeel van het FF55 een mechanisme voorgesteld om koolstoflekage te beperken voor een aantal specifieke sectoren. Dit mechanisme is het reeds bestaande *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), ook wel gezien als een CO₂-grensheffing. De sectoren die vanaf 2023 onder het CBAM zullen vallen (cement, ijzer en staal, aluminium, kunstmest en elektriciteit) zijn gekozen omdat deze onder het emissiehandelssysteem (ETS) zijn geclassificeerd als sectoren met een hoog risico op koolstoflekage. Dat heeft te maken met de handelsintensiteit en de hoogte van de uitstoot. Daarnaast gaat het om basisproducten met relatief overzichtelijke waardeketens, wat van belang is voor de uitvoering en voor het beperken van risico's op downstreamlekage.

Diensten daarentegen, zoals luchtvaart, zijn op dit moment geen onderdeel van het CBAM. In het CBAM-voorstel zit wel een bepaling dat de Europese Commissie tegen het einde van de transitiefase (die duurt van 2023 tot en met 2025) zal evalueren hoe CBAM werkt en zal komen met een beoordeling van de mogelijkheden om de reikwijdte van het CBAM uit te breiden naar meer sectoren en naar andere typen emissies. Het kabinet steunt deze stapsgewijze aanpak van de Commissie.

Uit het onlangs gepubliceerde rapport van NLR-SEO⁴ valt te concluderen, dat het potentiële risico op koolstoflekkage voor luchtvaart laag is (ca 0,7 Mton) ten opzichte van andere ETS-sectoren. Gezien het feit dat het CBAM expliciet als doel heeft om koolstoflekkage te voorkomen, en niet algemene weglekeffecten zoals een vermindering van de hub-functie van Schiphol, lijkt het op dit moment niet logisch om de luchtvaart toe te voegen aan de sectoren onder het CBAM. Ook zou het vragen oproepen over WTO-conformiteit en uitvoerbaarheid.

Vanwege algemene weglekeffecten kan de concurrentiepositie van Schiphol daarentegen mogelijk onder druk komen te staan. Dit komt, omdat de vliegticketprijzen als gevolg van het gehele FF55-pakket zullen stijgen en daardoor mogelijk uitwijkgedrag ontstaat naar luchthavens buiten de EU. Zowel CE Delft als NLR-SEO concluderen dat de kostenstijging op termijn grotendeels het gevolg zal zijn van het toenemende gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF). Op grond hiervan wordt onderzocht welke mogelijkheden er bestaan om binnen de FF55 luchtvaart voorstellen het kosteneffect van SAF en daarmee het effect op de concurrentiepositie te beperken. Ook zijn wij hierover in gesprek met de Commissie en gaan wij verder in dialoog met lidstaten.

Verder is door de heer Koerhuis (VVD) verzocht te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om Turkije te houden aan Europese klimaatdoelstellingen, dan wel klimaatregels. Het stimuleren van de toepassing van Europese klimaatdoelstellingen- en regels in landen buiten de EU bevordert het behalen van de mondiale klimaatdoelstellingen, wanneer deze landen nog geen vergelijkbare nationale klimaatmaatregelen treffen. Het is primair aan de Europese Commissie om hier stappen op te ondernemen. Zij zou dit kunnen doen door bijvoorbeeld de maatregelen van het FF55 pakket mee te nemen in haar externe luchtvaartbeleid. Nederland zal hier in Europees verband aandacht voor vragen.

⁴ <https://www.seo.nl/publicaties/aviation-fit-for-55/>

3. Afbouw van de gratis rechten onder het EU ETS luchtvaart

Uw Kamer is eerder per brief (Kamerstuk 31 936, nr. 906) geïnformeerd over de Nederlandse inzet met betrekking tot de aanscherping van de afbouw van de gratis rechten onder het EU ETS voor de luchtvaart. Toen de luchtvaart in 2008 aan het EU ETS werd toegevoegd was voorzien in het toekennen van een percentage gratis rechten. Dit onderdeel van de regeling is ongewijzigd gebleven bij tussentijdse aanpassingen van deze richtlijn. In het kader van de noodzakelijke verhoging van de inspanningen om de Europese klimaatdoelstellingen voor 2030 te behalen is besloten om het EU ETS voor alle sectoren aan te scherpen. Voor de luchtvaart betekent dit dat onder andere de toekenning van gratis rechten op termijn verdwijnt. Het tempo van afbouw is in Europa in de komende periode nog onderwerp van gesprek. De Commissie heeft voorgesteld om de gratis rechten volledig af te bouwen in 2027. Het Europees Parlement daarentegen heeft een voorstel gedaan voor volledige afbouw in 2026. Dit snellere tijdsplan lijkt het kabinet een realistisch voorstel, omdat ook in dit geval de sector voldoende tijd heeft om zich voor te bereiden op de veiling van alle rechten. Nederland steunt daarom het voorstel van het Europees Parlement om de gratis rechten versneld af te bouwen in 2026. Het krachtenveld lijkt zich momenteel echter te bewegen richting steun voor het Commissievoorstel.

4. Tijdsplan invoering CO₂-plafond

Zoals voorgenomen in de Luchtvaartnota en in het coalitieakkoord, werkt het kabinet aan een CO₂-plafond om de klimaatdoelen voor de internationale luchtvaart uit Nederland te borgen. Volgend op de toezegging tijdens het commissiedebat van 24 februari jl. stuur ik uw Kamer via deze weg hierbij een nadere toelichting op de invoering van het CO₂-plafond. Op dit moment wordt gewerkt aan de oplevering van een integrale effectenstudie, die in oktober 2021 aan uw Kamer is aangekondigd (Kamerstuk 31 936, nr. 889). De effectenstudie wordt uitgevoerd door een consortium onder leiding van CE Delft en richt zich op verschillende varianten van een CO₂-plafond, die nader worden uitgewerkt en worden vergeleken op basis van hun impact. Hierbij wordt gekeken naar de samenhang met andere klimaatmaatregelen voor de luchtvaart (onder andere het Fit for 55 pakket) en naar de verhouding tot de andere publieke belangen, zoals verwoord in de Luchtvaartnota. Naar verwachting zal het consortium deze zomer de resultaten van de effectenstudie opleveren.

Vervolgens zal politieke besluitvorming worden voorbereid aan de hand van een voorkeursvariant. Hiervoor is een juridische beoordeling noodzakelijk, die deels parallel aan de effectenstudie door IenW zelf zal worden uitgevoerd, maar pas volledig kan worden voltooid na afronding van de effectenstudie. Het principebesluit is voorzien voor dit najaar. Hieraan voorafgaand worden verschillende bijeenkomsten gepland met stakeholders. Ook zal het initiatief van

een CO₂-plafond, mede op basis van de effectenstudie, Europees onder de aandacht gebracht worden.

Daarna en uitgaande van een positief principebesluit, en duidelijkheid over welke variant van het CO₂-plafond de voorkeur geniet, volgt de uitwerking van de regelgeving. Hiertoe zal een aantal aspecten van een plafond verder gespecificeerd worden, waarbij u kunt denken aan onder andere databeschikbaarheid en -gebruik ten behoeve van monitoring, toezicht en handhaving. Later volgen openbare consultaties, een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de beoogde toezichthouder en waarschijnlijk notificatie van dit initiatief bij de Europese Commissie. De voornoemde stappen die volgen op het principebesluit zullen naar verwachting in 2023 worden uitgevoerd.

In 2024 volgen het Kabinetsbesluit over de regelgeving, advisering door de Raad van State en de Kamerbehandeling. Op welke wijze het plafond wettelijk wordt vastgelegd, is afhankelijk van de gekozen variant. Dit is tevens bepalend voor de doorlooptijd tot inwerkingtreding van het plafond. Het streven is om met een gedegen en zorgvuldig proces een spoedige invoering van het CO₂-plafond te realiseren. Daarbij is het de verwachting dat de daadwerkelijke inwerkingtreding van de regelgeving voor het CO₂-plafond op zijn vroegst in januari 2025 zal plaatsvinden, wat ruim op tijd is om de eerste CO₂-reductiedoelstelling (in 2030) te borgen.

5. Groeifondsvoorstel Luchtvaart in Transitie

Op 14 april is door het Kabinet vastgesteld hoe het budget voor innovatie vanuit de tweede ronde van het Nationaal Groeifonds wordt ingezet. Uw Kamer is hierover geïnformeerd door de ministers van EZK en Financiën bij brief van 14 april 2022.⁵ Daarbij gaat het om een beschikbaar gestelde investering van € 3,22 miljard en een gereserveerd bedrag van nog eens € 1,33 miljard. Om de verschillende maatschappelijke opgaven uit de luchtvaartnota, waaronder de duurzaamheidsopgave, te kunnen realiseren zetten wij ons continu in om innovaties te stimuleren, zowel in de brandstofketen als in de maakindustrie, en daarom is ook een voorstel ingediend voor investeringen vanuit het Groeifonds in duurzame luchtvaarttechnologie. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor het project en wordt gesteund door het ministerie van EZK. Het project wordt primair getrokken door een consortium onder leiding van Lucht- en Ruimtevaart Nederland, Koninklijke NLR en TU Delft. In totaal gaat het om meer dan vijftig partijen uit de Nederlandse maakindustrie.

Dit groeifondsvoorstel met de titel 'Luchtvaart in Transitie' is door de onafhankelijke adviescommissie gedeeltelijk gehonoreerd. De onvoorwaardelijke toekenning richt zich op ultra-efficiënte vliegtuigen, elektrische en thermische systemen voor aandrijflijnen en het daarbij behorend onderzoek en flankerende activiteiten,

⁵ Kamerstuk 35 925 XIX, nr. 10

waarvan de commissie verwacht dat zij op relatief korte termijn kunnen bijdragen aan een duurzaam verdienvermogen. Hierbij is met name gekeken naar het verdienvermogen van deze voorstellen. De investering vanuit het Nationaal Groeifonds in dit project is maximaal € 383 mln, waarbij sprake is van een toekenning van € 264 mln en een voorwaardelijke toekenning van € 119 mln. Ditzelfde bedrag zal door de sector zelf ook worden geïnvesteerd. De onvoorwaardelijke toekenning heeft betrekking op ontwerp en onderzoek en na verdere uitwerking en financiële onderbouwing van deze onderdelen zal na een positieve evaluatie ook de vervolgfase nog worden toegekend. Eind 2022 wordt de start van de eerste onderzoeken voorzien en de eerste testen met gemodificeerde vliegtuigen in 2026. Een deel van het project is gericht op kennisborging na 2030 door onderzoek en internationale samenwerking te stimuleren op het gebied van innovaties in hun eerste ontwikkelingsfasen.

Voor de twee onderdelen die geen toekenning hebben ontvangen, het ontwikkelen van *first of a kind* pilotfaciliteiten voor synthetische kerosine en proeftuinen op luchthavens, is een aantal waardevolle adviezen van de commissie ontvangen in het Adviesrapport tweede beoordelingsronde Nationaal Groeifonds en het Bijlagenrapport tweede beoordelingsronde. Deze zullen worden benut in de voortgaande gesprekken die met de sector worden gevoerd om innovatie te faciliteren en stimuleren en met het oog op het indienen van voorstellen voor de derde ronde van het Nationaal Groeifonds.

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