



Minister

**Bestuurskern**

Dir. Luchtvaart  
Afd. Duurzaamheid en  
Netwerkkwaliteit

Den Haag

**Contactpersoon**

[Redacted contact information]

**Datum**

22 oktober 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/206480

**Bijlage(n)**

5

# beslisnota

Informereren Kamer over CO2-plafond

## Inleiding

In de (ontwerp-)Luchtvaartnota staat dat het kabinet de klimaatdoelen voor de luchtvaart wil borgen en hiertoe een CO<sub>2</sub>-emissieplafond per luchthaven uitwerkt. Dit voornemen kwam ook aan de orde tijdens het notaoverleg "Luchtvaart en Corona" van 18 juni jl. Daarbij zijn twee moties ingediend, die op 23 juni jl. zijn aangenomen (zie bijlagen 1 en 2 bij deze nota).

Tijdens het ordedebat van 23 juni jl. hebben de leden Paternotte en Stoffer het kabinet verzocht om een brief over de wijze van uitvoering van hun motie (zie bijlage 3 bij deze nota). Hieraan was geen deadline verbonden. Het voornemen bestond om de Kamer procedureel te informeren met de verzamelbrief duurzame luchtvaart die voor begin december a.s. is voorzien. Tijdens de procedurevergadering van 14 oktober jl. is besloten om u te verzoeken om de Kamer nog vóór de begrotingsbehandeling IenW (16-20 november a.s.) te informeren over de motie van de leden Paternotte en Stoffer.

## Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om de Kamer dit najaar één keer te informeren over het CO<sub>2</sub>-plafond via de verzamelbrief duurzame luchtvaart begin december (voorafgaand aan het AO Luchtvaart van 16 december a.s.).

Logisch ook omdat dan aangesloten moet worden bij duurzaamheidsplan KLM dat ook in november moet worden opgeleverd. Hoe loopt dat proces trouwens?

## Argumentatie

De uitwerking van het CO<sub>2</sub>-plafond vindt plaats via een project binnen de Duurzame Luchtvaarttafel, onder leiding van IenW. Dat project heeft 14 oktober jl. een online startbijeenkomst gehad. De komende maanden zal in overleg met u en met de Tafel het project verder worden vormgegeven (kwartier maken: o.a. inhoudelijke afbakening, werkwijze, indicatieve planning).

Er is inhoudelijk geen nieuwe informatie die we met de Kamer kunnen delen. Wel kunnen we bestaande informatie (uit ontwerp-Luchtvaartnota,

beantwoording Kamervragen, debat) bundelen. Ook procesinformatie is er in deze fase onvoldoende om de Kamer daarover twee keer te informeren.

Het gesprek over het proces wordt momenteel volop gevoerd met de partijen van de Duurzame Luchtvaarttafel. Als u ervoor kiest de Kamer te informeren via de verzamelbrief duurzame luchtvaart, in plaats van voorafgaande aan de begrotingsbehandeling, geeft dat ons 2-3 weken extra tijd voor dat gesprek. In die periode vinden binnen de Tafel meerdere overleggen plaats (zowel op medewerkersniveau als DG/CEO niveau). De verwachting is dat we op basis daarvan – op hoofdlijnen – wél wat eerste informatie over het proces kunnen delen.

### **Beslistermijn**

Indien u zou besluiten om de Kamer te informeren vóór de begrotingsbehandeling IenW hebben we tot uiterlijk 9 november a.s. om een Kamerbrief bij DBO aan te leveren.



### **Toelichting**

- Stand van zaken CO2-plafond

### **Bijlagen**

- Bijlage 1: motie Paternotte/Stoffer
- Bijlage 2: motie Paternotte/Amhaouchi
- Bijlage 3: verzoek Kamer 23 juni 2020
- Bijlage 4: verzoek Kamer 14 oktober 2020
- Bijlage 5: reeds bestaande uitgangspunten CO2-plafond

### **Toelichting – stand van zaken CO2-plafond**

Het instrument van een CO2-plafond wordt uitgewerkt in het actieprogramma Doelen en Monitoring van de Duurzame Luchtvaarttafel (DLT). Dit wordt zorgvuldig gedaan in overleg met alle betrokken partijen. Hiertoe is een project opgestart onder leiding van IenW. Voor het projectleiderschap wordt momenteel binnen IenW een projectteam gevormd.

#### Proces

Het proces rondom het CO2-plafond zou er op hoofdlijnen mogelijk als volgt uit kunnen zien:

#### *1. Kwartier maken (~ Q4 2020 – Q1 2021)*

- a) Opstellen opdrachtomschrijving IenW/DLT (inhoudelijk afbakening)
- b) Opstellen indicatieve (en adaptieve) planning
- c) Inrichten IenW projectteam
- d) Vormgeven van samenwerking binnen en buiten DLT

#### *2. DLT: beslisinformatie op een rij krijgen (~ Q1 2021 – 2022)*

- a) Inventarisatie en uitvoering van zoekwerk / analyses (iteratief)
- b) Uitwerking mogelijke varianten/variabelen van een CO2-plafond
- c) Effectenstudie(s)
- d) Vaststelling door DLT van juistheid/volledigheid informatie + meegeven van aandachtspunten voor besluitvorming door de minister

#### *3. Minister van IenW: besluitvorming en politiek debat (n.t.b.)*

- a) Politiek beslismoment over vormgeving CO2-plafond en informeren Tweede Kamer
- b) Indien van toepassing: ontwerp van wet- en regelgeving, parlementaire behandeling
- c) Daadwerkelijke inwerkingtreding van CO2-plafond

#### Inhoudelijke afbakening

Bestaande uitgangspunten m.b.t. het CO2-plafond zijn terug te vinden in het Ontwerpakoord Duurzame Luchtvaart, de (ontwerp-)Luchtvaartnota en de beantwoording van Kamervragen. Ook worden twee Kamermoties betrokken bij de uitwerking. Een samenvatting van de uitgangspunten treft u in bijlage 5 bij deze nota. Binnen de DLT wordt besproken of (sector)partijen de uitgangspunten van kabinet, minister en Kamer kunnen overnemen. Mogelijk bestaat de behoefte om op onderdelen ook beslisinformatie te verzamelen o.b.v. alternatieve uitgangspunten. Of dit zinvol is, hangt af van de mate waarin u bereid bent om een dergelijke verbreding ook te betrekken in de uiteindelijke politieke besluitvorming. Verbreding leidt tot extra werkzaamheden en een langere doorlooptijd binnen de DLT.

#### Wijze van samenwerking

Bij het actieprogramma Doelen en Monitoring van de DLT zijn veel partijen betrokken. Samen met IenW vormen zij het programmateam. We zoeken naar een manier om de afstemming in het programmateam efficiënt te organiseren. Het voornemen bestaat om tussen partijen te differentiëren qua wijze van betrokkenheid. Daarbij wordt gedacht aan het werken met een kernteam en een adviesgroep.

Het kernteam zou bestaan uit de meest betrokken partijen. Naast IenW zijn dit de partijen die in hun operatie/bedrijfsvoering direct worden geraakt door een CO2-plafond. Bijvoorbeeld luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en brandstofleveranciers. Deze partijen nemen samen met IenW een belangrijk deel van het werk voor hun rekening. Extra betrokkenheid en extra inspanningen gaan hierbij hand in hand.

De andere partijen binnen het actieprogramma zouden een adviesgroep vormen. Dit zijn de partijen die niet direct worden geraakt door een CO2-plafond maar wel specifieke kennis en/of belangen inbrengen. De hulp van deze partijen kan door het kernteam worden ingeroepen voor specifieke werkzaamheden of analyses. Deze partijen adviseren bovendien over / reflecteren op het werk van het kernteam.

Op dit moment wordt besproken of deze werkwijze op draagvlak kan rekenen bij de partijen van de DLT. Ook zal worden ingevuld welke partijen in welke specifieke rollen zullen participeren. Verder wordt nog besproken hoe partijen van buiten de DLT kunnen bijdragen aan het proces. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de stichting Natuur & Milieu. Opties daarvoor zijn een centrale afstemming binnen het programmateam (met brede participatie) dan wel separate afstemming bilateraal met IenW.



Aan De minister van IenW  
Van [REDACTED]

nota

Kamerbrief Voortgang CO<sub>2</sub>-plafond internationale  
luchtvaart

**TER BESLISSING**

**Datum**

23 september 2021

**Onze referentie**

IENW/BSK-2021/258741

**Opgesteld door**

[REDACTED]

**Beslistermijn**

6 oktober 2021

**Bijlage(n)**

5

**Aanleiding**

Bijgaand vindt u een afgerond concept van de Kamerbrief over het CO<sub>2</sub>-plafond (bijlage 1), waarmee u invulling geeft aan twee toezeggingen aan de Kamer. Deze brief is afgerond op basis van de bespreking met u tijdens de DGLM-staf van 22 september jl. De nota en onderliggende stukken voor die bespreking zijn bijgevoegd als bijlagen 2 t/m 5.

**Geadviseerd besluit**

U wordt geadviseerd in te stemmen met deze brief en deze te ondertekenen.

**Kernpunten**

- De brief is zakelijk/neutraal en gaat uitgebreid in op de inhoudelijke complexiteit en voortgang. In de brief worden dezelfde kopjes aangehouden als in de Kamerbrief van december 2020 en de brief is ongeveer even lang.
- De tekst bevat diverse verwijzingen naar *Fit for 55* pakket en het belang om het CO<sub>2</sub>-plafond in samenhang daarmee te bezien.
- Veel aandacht gaat uit naar de toets op en het belang van de technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid. Daarover bestaat thans geen zekerheid. Ook wordt stil gestaan bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
- Op meerdere plekken in de brief wordt stil gestaan bij de samenhang met andere publieke belangen, kosten, concurrentiepositie, uitwijkgedrag/waterbede-effecten etc. Onder andere in de inleiding en bij de beschrijving van de effectenstudie onder het kopje "fasering". In de inleiding wordt tevens stil gestaan bij de balans tussen zoet (stimulering) en zuur (normering, beprijzing).
- In de brief wordt aangegeven dat sectorpartijen hun kennis en expertise kunnen inbrengen ten behoeve van de effectenstudie.

**Toelichting**

De strekking van de Kamerbrief is op hoofdlijnen besproken met de meest betrokken partijen (kernteam) van de Duurzame Luchtvaarttafel: Schiphol, KLM, easyJet, VNPI en SkyNRG. Vooral Schiphol en KLM verzetten zich tegen de uitwerking van een CO<sub>2</sub>-plafond. Hun zorgen – en hoe we hiermee omgaan – zijn beschreven in de eerdere nota (bijlage 2). Zij zouden graag zien dat de aandacht verschuift naar alternatieve vormen van borging, anders dan een CO<sub>2</sub>-plafond. Deze alternatieven zijn eveneens beschreven in de eerdere nota, als toekomstige

en gaan ze  
de mede-  
werking  
inleveren?





Aan  
Van

De minister van IenW  
[REDACTED]

nota

Kamerbrief Voortgang CO<sub>2</sub>-plafond internationale  
luchtvaart

**TER BESLISSING**

**Datum**

9 september 2021

**Onze referentie**

**Opgesteld door**  
[REDACTED]

**Uiterlijk bij**

16 september 2021

**Bijlage(n)**

4

**Aanleiding**

Bijgaand vindt u een 90%-versie van Kamerbrief over het CO<sub>2</sub>-plafond (bijlage 1), waarmee u invulling geeft aan twee toezeggingen aan de Kamer. Na de bespreking met u tijdens de DGLM-staf van 22 september a.s. willen wij de brief afronden zodat deze aansluit bij uw inzet en stijl.

**Geadviseerd besluit**

U wordt geadviseerd om kennis te nemen van de brief. De brief hanteert dezelfde opbouw als de eerdere Kamerbrief (bijlage 3), is ongeveer even lang en is afgestemd met HBJZ, de ILT, en de ministeries van EZK en FIN.

**Kernpunten**

Het kabinet is demissionair. De Kamer heeft de eerdere brief over het CO<sub>2</sub>-plafond niet controversieel verklaard. Ook in het Commissiedebat Luchtvaart van 24 juni jl. was de teneur dat de Kamer graag ziet dat de uitwerking van het plafond doorgaat zodat een nieuw kabinet hier snel over kan besluiten. De aangenomen moties kunnen ook in de nieuwe Kamer op steun rekenen van een Kamermeerderheid.

Het proces is thans gericht op de uitwerking van opties voor een CO<sub>2</sub>-plafond zodat potentiële effecten ervan inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Op basis daarvan wordt getoetst of varianten van een plafond technisch-inhoudelijk en juridisch haalbaar zijn. In het najaar van 2022 wordt een principebesluit voorzien t.a.v. de wenselijkheid en eventuele vormgeving van een plafond. In deze fase hanteren we een brede blik en worden geen onomkeerbare stappen gezet. De voorliggende Kamerbrief doet bovendien aan verwachtingsmanagement over de haalbaarheid van een plafond. De gedachte achter het CO<sub>2</sub>-plafond en het huidige proces worden nader beschreven in de toelichting op deze nota.

De sector toont zich ambitieus m.b.t. de klimaatopgave voor de luchtvaart en heeft ook het Akkoord Duurzame Luchtvaart ondertekend (convenant). Vooral Schiphol en KLM maken zich echter zorgen over de borging van klimaatdoelen via een CO<sub>2</sub>-plafond (resultaatsverplichting). Bovendien signaleren zij een disbalans tussen enerzijds voorgenomen normering en beprijzing van de sector en anderzijds het uitblijven van noemenswaardige stimulering, zoals bij andere sectoren. De zorgen – en hoe we hiermee omgaan – zijn nader beschreven in de

toelichting op deze nota. Hetzelfde geldt voor mogelijke (toekomstige) alternatieve vormen van borging.

## **Toelichting**

### Gedachte achter het CO<sub>2</sub>-plafond

Met de Luchtvaartnota 2020-2050 zet het kabinet in op het vastleggen (borgen) van afspraken en op duidelijkheid ten aanzien van de handhaving daarvan. Hiervoor is gekozen omdat in het verleden is gebleken dat afspraken die niet (tijdig) worden vastgelegd leiden tot onvoldoende duidelijkheid, bescherming, en een lastige positie voor de toezichthouder (ILT). Een voorbeeld daarvan is het anticiperend handhaven van het nieuwe normen en handhaving stelsel rond Schiphol. Het borgen van klimaatafspraken voor luchtvaart is nieuw. Vandaar dat in de Luchtvaartnota is aangekondigd dat dit wordt uitgewerkt. Voorbeelden van borging zijn onder meer een bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstof en de borging van het groeiverdienmodel voor Schiphol in het luchthavenverkeersbesluit.

In de Luchtvaartnota staat dat het kabinet de klimaatdoelen voor de luchtvaart wil borgen en hiertoe een CO<sub>2</sub>-emissieplafond per luchthaven uitwerkt. Uit de eerste effecteninschatting in het PlanMER bij de Luchtvaartnota blijkt dat gematigde groei van de luchtvaart mogelijk zou zijn binnen de kaders van een CO<sub>2</sub>-plafond.

Met een CO<sub>2</sub>-plafond zouden klimaatdoelen worden omgevormd van een inspanningsverplichting naar een resultaatsverplichting. Klimaatmaatregelen krijgen daarmee tevens een economisch karakter. Ze worden een manier om groei te verdienen. Het kabinet geeft in de Luchtvaartnota de voorkeur aan een plafond op hetzelfde niveau waar thans de besluitvorming/vergunningverlening voor de luchtvaart in Nederland plaatsvindt: het niveau van de luchthaven. Als dit mogelijk blijkt, zou klimaat integraal kunnen worden afgewogen tegen andere belangen en kaders. Bijvoorbeeld veiligheid, geluid, luchtkwaliteit, natuur, luchtruim, bereikbaarheid, economie. Op dit moment maakt klimaat nog geen onderdeel uit van de besluitvorming over luchthavenontwikkeling.

### Politieke context

Naar aanleiding van de Luchtvaartnota zijn over het plafond schriftelijke Kamervragen beantwoord en Kamermoties aangenomen. In bijlage 2 treft u een bundeling van de relevante teksten met op de eerste pagina een puntsgewijze samenvatting van de politieke uitgangspunten die leidend zijn bij de uitwerking van een CO<sub>2</sub>-plafond. In bijlage 2 zijn ook de volledige Kamermoties opgenomen. Specifiek gaat het om de motie Paternotte / Stoffer met steun van D66, GroenLinks, SP, PvdA, CU, PvdD, 50Plus, DENK, SGP, Groep Krol/vKA. En om de motie Paternotte / Amhaouch met steun van CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, CU, PvdD, 50Plus, DENK, SGP, Groep Krol/vKA.

In december 2020 is bovendien een uitgebreide Kamerbrief gestuurd over het CO<sub>2</sub>-plafond. Deze treft u in bijlage 3. In die brief is toegezegd dat de Kamer medio 2021 wordt geïnformeerd over de voortgang. Tijdens het Commissiedebat Luchtvaart van 24 juni jl. heeft uw voorganger herhaald dat de Kamer in de zomer zou worden geïnformeerd op wezenlijk detailniveau. Met de voorliggende brief geeft u invulling aan deze toezeggingen.

**Datum**  
9 september 2021

**Onze referentie**

**Uiterlijk bij**  
16 september 2021

**Bijlage(n)**  
4

**Aan**  
De minister van IenW

**Van**  
[REDACTED]



### Huidige proces

De Luchtvaartnota en Kamermoties vragen om de uitwerking van een CO<sub>2</sub>-plafond per luchthaven. Op verzoek van sectorpartijen worden ook additionele varianten uitgewerkt, binnen de randvoorwaarden die uw voorganger daaraan heeft meegegeven (bijlage 4: beslisnota). Deze voorwaarden zijn bepalend om een variant daadwerkelijk te kunnen definiëren als CO<sub>2</sub>-plafond, zoals beoogd door het kabinet en de Kamer. Kortgezegd gaat het erom dat er een handhaafbare resultaatsverplichting ontstaat t.a.v. de CO<sub>2</sub>-doelen in de Luchtvaartnota.

Bij de uitwerking van varianten worden we ondersteund door externe bureaus. De werkzaamheden zijn erop gericht om opties en ontwerpkeuzes in kaart te brengen die daadwerkelijk kunnen leiden tot een werkend systeem. Deze worden onderworpen aan een integrale effectenstudie. Naarmate in het proces meer inzicht ontstaat in varianten van een plafond en hun effecten, wordt steeds gericht getoetst op technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid.

**Datum**  
9 september 2021  
**Onze referentie**

**Uiterlijk bij**  
16 september 2021

**Bijlage(n)**  
4

**Aan**  
De minister van IenW

**Van**

Planning	Technisch-inhoudelijk	Juridisch
Jan – sept 2021	Uitwerken opties en ontwerpkeuzes binnen politieke kaders	Welke ruimte bieden juridische (internationale) kaders?
Sept 2021	Kamerbrief	
Okt – nov 2021	Eerste toets op technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid: evident onrealistische varianten vallen af	
Okt – dec 2021	Aanbestedingsproces effectenstudie	
Dec 2021	Kamerbrief	
Zomer 2022	Oplevering / bespreking resultaten effectenstudie	
Zomer 2022	Gedetailleerde toets op technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid o.b.v. inzichten uit effectenstudie	
Najaar 2022	Principebesluit wenselijkheid en evt. vormgeving van een plafond	
Mogelijk vervolg	Nadere uitwerking in wetsvoorstel, notificatie Europese Commissie, internationale afstemming, wetgevingsproces	

Bij de gedetailleerde toets op technisch-inhoudelijke en juridische haalbaarheid kunnen ook de meest actuele (juridische) inzichten worden meegewogen t.a.v. het EU *Fit for 55* pakket en het mondiale proces om te komen tot een ICAO lange termijn doel. Onder andere met oog op het gelijke speelveld. Het vervolgproces na een mogelijk positief principebesluit, zou omvangrijk zijn. De eventuele inwerkingtreding van een CO<sub>2</sub>-plafond voorzien wij daarom op zijn vroegst in 2025. Bij een negatief principebesluit kan worden gekeken naar alternatieve vormen van borging. Potentiële (toekomstige) terugvalopties worden verderop in deze toelichting beschreven.

### Zorgen van sectorpartijen

1. De potentiële effecten van een CO<sub>2</sub>-plafond. Sectorpartijen maken zich zorgen over hun concurrentiepositie, het gelijke speelveld, kosten, te veel regelgeving, uitvoerbaarheid etc. Wij starten in oktober met de aanbesteding / opdrachtverlening voor een integrale effectenstudie. O.a. de genoemde zaken zullen met de studie in kaart worden gebracht. Dan zal blijken in hoeverre deze zorgen gegrond zijn en kunt u bezien hoe u hiermee wilt omgaan.

2. De opzet / afbakening van de effectenstudie. Sectorpartijen willen zoveel mogelijk additionele varianten van een plafond laten uitwerken en onderzoeken. Uw voorganger heeft in januari jl. besloten in hoeverre ze hierin mee wilde gaan (bijlage 4: beslisnota). Kortgezegd worden varianten uitgewerkt zolang er – conform Luchtvaartnota en Kamermoties – een handhaafbare resultaatsverplichting ontstaat t.a.v. de CO<sub>2</sub>-doelen in de Luchtvaartnota. 3-4 voorstellen van de sector voldeden hier niet aan, 2 wel. Deze worden verder uitgewerkt, net als het plafond per luchthaven. Varianten die voldoende haalbaar lijken (technisch-inhoudelijk en juridisch) worden onderworpen aan een effectenstudie. Daarbinnen zal sprake zijn van subvarianten met verschillende ontwerpkeuzes. Hierbij kunt u bijv. denken aan langere/kortere handhavingstermijnen waaruit meer/minder flexibiliteit ontstaat voor de sector voor het precieze moment waarop stapsgewijze CO<sub>2</sub>-reducties moeten worden gerealiseerd. We willen nadrukkelijk inzicht in de consequenties van verschillende ontwerpkeuzes. Daarnaast zal via scenario's en gevoeligheidsanalyses rekening worden gehouden met onzekerheden m.b.t. diverse beleidsontwikkelingen.

3. Samenhang met andere overheidsmaatregelen. Er komt veel beoogde regulering op de luchtvaartsector af. Naast het CO<sub>2</sub>-plafond gaat het vooral om het EU *Fit for 55* pakket met onder meer een bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstof, het EU ETS en een kerosineaccijns. Dit is soms moeilijk te overzien. Bovendien is er bij de sector naast normering en beprijzing juist ook behoefte aan overheidsinvesteringen, onder andere in technologische innovaties. Het perspectief op dit 'zoet' is vooralsnog minder concreet dan op het 'zuur' van de potentiële regulering. De samenhang en effecten van potentiële maatregelen worden meegenomen in de effectenstudie voor het CO<sub>2</sub>-plafond (via scenario's / gevoeligheidsanalyses). Daarnaast maakt IenW zich sterk – samen met de sector – voor een goede aanvraag voor het Groeifonds. In de inleiding van de voorliggende Kamerbrief wordt expliciet het belang benoemd van een balans tussen enerzijds normeren en beprijzen en anderzijds stimuleren.

4. Interpretatie van CO<sub>2</sub>-doelen. Sommige sectorpartijen zijn van mening dat het kabinet in de Luchtvaartnota een verkeerde interpretatie geeft van de CO<sub>2</sub>-doelen zoals overeengekomen in het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Met name de vraag of het moet gaan om in-sector (bruto) reductie conform Luchtvaartnota of netto reductie (incl. CO<sub>2</sub>-compensatie via het EU ETS of CORSIA). Dit lijkt een achterhoedegevecht, aangezien de Luchtvaartnota – na uitgebreide consultatierondes – reeds door het kabinet is vastgesteld en ook in Kamermoties de interpretatie conform Luchtvaartnota expliciet is omarmd. De focus op in-sector reductie is bovendien in lijn met diverse sectorplannen (o.a. Slim en Duurzaam, Destination 2050).

**Datum**

9 september 2021

**Onze referentie****Uiterlijk bij**

16 september 2021

**Bijlage(n)**

4

**Aan**

De minister van IenW

**Van**

### Mogelijke (toekomstige) terugvalopties voor een CO<sub>2</sub>-plafond

Het door het kabinet beoogde CO<sub>2</sub>-plafond is een manier om CO<sub>2</sub>-doelen publiekrechtelijk te borgen en als resultaatsverplichting voor de sector af te kunnen dwingen door middel van handhavende instrumenten. Net als normen voor geluid, luchtkwaliteit en veiligheid, en net als een toekomstige bijmengverplichting voor duurzame brandstoffen. Parallel is ook sprake van borging via de staatsteunvoorwaarden voor KLM. Hieraan is ook in de eerdere Kamerbrief gerefereerd.

Indien een CO<sub>2</sub>-plafond uiteindelijk niet wenselijk of (technisch of juridisch) onhaalbaar zou blijken, kan mogelijk worden teruggevallen op een andere manier van borging. Hierbij zouden bijvoorbeeld de CO<sub>2</sub>-doelen voor de luchtvaart als inspanningsverplichting in de wet kunnen worden opgenomen. Dit levert in beginsel geen publiekrechtelijk handhaafbare resultaatsverplichting voor de luchtvaartsector op. Wel biedt het mogelijkheden om de overheid politiek en juridisch aan te spreken op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de luchtvaart. Ook biedt het IenW nadrukkelijker de mogelijkheid om een vinger aan de pols te houden. Uiteindelijk zou de overheid dan echter via andere instrumenten moeten aansturen op daadwerkelijke CO<sub>2</sub>-reductie door de sector. Het voornaamste risico van deze aanpak is dat vlak voor de zichtjaren 2030, 2050 en 2070 abrupt (economisch inefficiënt) ingegrepen moet worden, zoals na de Urgenda-uitspraak.

Nog een alternatief is bestuurlijke borging, waarbij partijen bij het Akkoord Duurzame Luchtvaart elkaar bestuurlijk kunnen aanspreken op het realiseren van de gezamenlijke CO<sub>2</sub>-doelen. Momenteel zetten we erop in om dit uit te werken parallel aan een CO<sub>2</sub>-plafond. Dit wordt ook in de voorliggende Kamerbrief genoemd als extra stimulans voor de sector om de tot doel gestelde CO<sub>2</sub>-reducties te realiseren. Het levert op zichzelf echter geen handhaafbare resultaatsverplichting voor de luchtvaartsector op. Ook staat niet vooraf vast of dit tot additionele inspanningen zal leiden en of consensus kan worden bereikt over de vraag wie wat wanneer zal doen. Tot slot kan discussie ontstaan over de mate van commitment aan de doelen, die in het Akkoord slechts als 'ambitie' en 'stip op de horizon' zijn geformuleerd.

Sectorpartijen pleiten ervoor om juist te kijken naar deze terugvalopties. Gezien het voornemen in de Luchtvaartnota en de voorliggende Kamermoties ligt het voor de hand om eerst het beoogde CO<sub>2</sub>-plafond uit te werken als borgingsinstrument. Alternatieve vormen van borging kunnen bekeken worden indien een plafond niet (technisch of juridisch) haalbaar blijkt, dan wel tot ongewenste effecten leidt. Bijv. i.r.t. de andere publieke belangen in de Luchtvaartnota. De effectenstudie zal hierin meer inzicht verschaffen.

**Datum**

9 september 2021

**Onze referentie****Uiterlijk bij**

16 september 2021

**Bijlage(n)**

4

**Aan**

De minister van IenW

**Van**

## Bijlagen

Nr.	Naam	Informatie
1	Concept Kamerbrief	De brief die ter besluitvorming aan u voorligt.
2	Politieke uitgangspunten CO <sub>2</sub> -plafond	Overzicht van uitgangspunten voor het CO <sub>2</sub> -plafond o.b.v. de Luchtvaartnota, beantwoording van Kamervragen en twee Kamermoties.
3	Kamerbrief CO <sub>2</sub> -plafond internationale luchtvaart	De brief van 11 december 2020.
4	Beslisnota: Wensen tot verbreding inhoudelijke afbakening CO <sub>2</sub> -plafond partijen Duurzame Luchtvaarttafel	Nota van 6 januari 2021.

**Datum**

9 september 2021

**Onze referentie****Uiterlijk bij**

16 september 2021

**Bijlage(n)**

4

**Aan**

De minister van IenW

**Van**



Minister

**Bestuurskern**

Dir. Luchtvaart  
Afd. Duurzaamheid en  
Netwerkkwaliteit

Den Haag

**Contactpersoon**

[Redacted]  
[Redacted]

**Datum**

6 januari 2021

**Kenmerk**

IenW/BSK-2021/2002

**Bijlage(n)**

1

# beslisnota

Wensen tot verbreding inhoudelijke afbakening CO<sub>2</sub>-  
plafond partijen Duurzame Luchtvaarttafel

## Inleiding

In het Akkoord Duurzame Luchtvaart, de Luchtvaartnota, de beantwoording van Kamervragen en een tweetal Kamermoties staan meerdere uitgangspunten voor de uitwerking van het CO<sub>2</sub>-plafond. U heeft de Kamer aangegeven dat het kabinet de werkhypothese hanteert dat die uitgangspunten het meest kansrijk zijn. Op basis van de uitwerking van een CO<sub>2</sub>-plafond zal blijken of en in hoeverre deze werkhypothese bijstelling behoeft.

Er is vanuit de Duurzame Luchtvaarttafel behoefte aan het breder verkennen van de mogelijkheden voor het borgen van de klimaatdoelen voor de luchtvaart. Partijen van de Duurzame Luchtvaarttafel hebben de tijd gekregen om te reageren op de uitgangspunten en eventuele wensen kenbaar te maken ter verbreding. Vier partijen hebben gereageerd op deze uitvraag: KLM/Transavia, easyJet, Royal Schiphol Group en LVNL. In de bijlage bij deze nota treft u alle wensen voorzien van een voorgesteld besluit.

## Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met de algemene uitgangspunten voor het CO<sub>2</sub>-plafond, met de beoordeling van de onderstaande wensen en met verzending daarvan aan de partijen van de Duurzame Luchtvaarttafel.

## Beslistermijn

Tijdens de laatste Duurzame Luchtvaarttafel van half december hebben de partijen schriftelijk ingestemd met het vaststellen van de onderstaande lijst van acht wensen. Indien u uiterlijk 21 januari beslist, kan uw reactie meegenomen worden in het verslag van de schriftelijke ronde van de Tafel. Voor de voortgang van de besprekingen op medewerkersniveau is het nuttig om deze wensen definitief af te handelen. Als terugvaloptie kan uw reactie meegenomen worden in de stukken voor de Tafel van 3 maart a.s. of in een aparte mailing voor die tijd.

## Argumentatie

In de bijlage treft u de tekst zoals we die willen delen met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel. Hierin wordt een aantal algemene uitgangspunten meegegeven die als inkadering – en daarmee als toetsingscriteria – dienen voor de beoordeling van de door de Tafel vastgestelde wensen. Vervolgens wordt per wens ook specifiek gereageerd. Uw Kamerbrief over het CO<sub>2</sub>-plafond van 11 december jl. bevat voor de goede lezer vrijwel alle reacties op de verzoeken. De meeste zaken waren we reeds van plan om mee te nemen in de uitwerking van het plafond. De voorgestelde tekst voor de Duurzame Luchtvaarttafel presenteert dit in zekere mate als tegemoetkoming aan de partijen (het 'overnemen' van wensen), in de hoop dat dit bijdraagt aan een constructieve werkrelatie. Vijf (clusters van) wensen worden geheel overgenomen, en drie gedeeltelijk. De argumentatie hiervoor correspondeert met uw Kamerbrief over het CO<sub>2</sub>-plafond van 11 december jl.

Vriendelijke groet,



### **Toelichting positie LVNL**

Mogelijk valt u in de wensentabel op dat LVNL zich heeft aangesloten bij veel van de wensen die KLM en/of Schiphol hebben geopperd. Dit terwijl zij een ZBO zijn en naar verwachting niet (direct) geraakt zullen worden door het CO<sub>2</sub>-plafond. Op medewerkersniveau hebben wij LVNL ingedeeld in de bredere 'adviesgroep' (met bijv. Boeing, PBL) en niet het 'kernteam' en zien wij tot nu toe niet dat er een machtsblok gevormd wordt door KLM, Schiphol en LVNL.

### **Bijlage 1: uw besluiten zoals wij deze met de Tafel willen delen**

#### Algemene uitgangspunten

Bij de uitwerking van het CO<sub>2</sub>-plafond geldt een aantal aspecten voor de minister van IenW als harde randvoorwaarde:

- Het instrument is gericht op het borgen van de CO<sub>2</sub>-doelstellingen voor 2030, 2050 en 2070 uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart voor uit Nederland vertrekkende internationale vluchten.
- Het gaat om CO<sub>2</sub>-reductie binnen de luchtvaartsector, dus exclusief CO<sub>2</sub>-compensatie.
- Het plafond stelt een duidelijke handhaafbare grens aan de toegestane CO<sub>2</sub>-uitstoot zodat een garantie (resultaatsverplichting) ontstaat voor het halen van de doelen.

In de Kamerbrief van 11 december en eerdere correspondentie heeft het kabinet haar werkhypothese gepresenteerd voor de beste vorm van een CO<sub>2</sub>-plafond, onder andere op het niveau van luchthavens en op basis van getankte brandstof. Binnen de hierboven gestelde randvoorwaarden kan ook worden verkend of bijvoorbeeld borging op een ander niveau kan (bijv. per luchtvaartmaatschappij i.p.v. per luchthaven), in hoeverre aansluiting kan worden gevonden bij bestaande (internationale) systemen en of misschien andere gegevens dan brandstofdata kunnen worden gebruikt. Voor toekomstige politieke besluitvorming is het waardevol om de verschillende mogelijkheden voldoende scherp in kaart te brengen.

#### Besluiten op de wensen ter verbreding

<b>Wens 1</b>		<b>Partijen</b>
Kijk ook naar andere vormen van borging en/of monitoring van CO <sub>2</sub> -doelen en zet niet bij voorbaat in op een CO <sub>2</sub> -plafond. Maak inzichtelijk hoe hiermee wordt omgegaan in andere sectoren.		KLM/Transavia, Royal Schiphol Group

**Besluit: verbreding gedeeltelijk overnemen.**

- Zoals hierboven beschreven hanteert het kabinet een werkhypothese aan de hand van de huidige uitgangspunten. Zowel de Luchtvaartnota als de aangenomen Kamermoties gebruiken expliciet het begrip "CO<sub>2</sub>-plafond". Op basis van de uitwerking van (varianten van) een CO<sub>2</sub>-plafond zal blijken of en in hoeverre deze werkhypothese bijstelling behoeft.
- Daarnaast heeft de minister in de Kamerbrief aangegeven dat *"wordt bekeken wat kan worden geleerd van de wijze waarop bij andere sectoren wordt omgegaan met de borging van klimaatdoelen."* In deze wens is dus voorzien.
- In de Kamerbrief van 11 december wordt duidelijk uiteen gezet dat het CO<sub>2</sub>-plafond is gericht op de borging van de klimaatdoelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Het plafond stelt een grens aan de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Monitoring is daar onderdeel van, in het kader van toezicht en handhaving. Monitoring alleen zou te vrijblijvend zijn.

<b>Wens 2</b>	<b>Partijen</b>
Onderzoek welke juridische ruimte (inter)nationale afspraken bieden voor het borgen van CO <sub>2</sub> -doelen. Is het wel mogelijk om grenswaarden te stellen per luchthaven? En welke andere mogelijkheden zijn er, o.a. met oog op de beperkte sturingsmiddelen die een luchthaven heeft t.a.v. CO <sub>2</sub> . Kijk hierbij ook naar borging op Europees, centraal/nationaal niveau i.p.v. decentraal per luchthaven.	Royal Schiphol Group

**Besluit: verbreding overnemen.**

- Deze wens vormt onderdeel van de juridische analyse die in de Kamerbrief van 11 december is aangekondigd. Daarnaast worden in de Kamerbrief drie werksporen geïdentificeerd, waarvan 'werkspoor 3: juridisch' het volgende omvat: *"Een belangrijke randvoorwaarde voor het uit te werken CO<sub>2</sub>-plafond is dat het voldoet aan bestaande voorschriften en regels op ICAO-, EU- en nationaal niveau. Daarbij wordt zowel gekeken naar de regelgeving ten aanzien van luchtvaartmaatschappijen (bijv. EU ETS en CORSIA) als ten aanzien van luchthavens."* In deze wens is dus voorzien.

<b>Wens 3</b>	<b>Partijen</b>
Sluit bij de uitwerking van de borging aan bij internationale instrumenten, o.a. met oog op het level playing field. Kijk hierbij in het bijzonder naar het EU ETS en CORSIA. Maak helder wat de toegevoegde waarde is van een nationale norm, o.a. i.r.t. investeringsopgaven voor de sector.	KLM/Transavia, Royal Schiphol Group, LVNL, easyJet
Verken in welke mate de borging van collectieve doelen (voor alle luchtvaartmaatschappijen) ruimte biedt voor de beloning van individuele inspanningen (door één	KLM/Transavia, easyJet

luchtvaartmaatschappij), beredeneerd vanuit het basisjaar 2005 dat in het Akkoord Duurzame Luchtvaart is opgenomen. En omgekeerd, in welke mate kan worden voorkomen dat partijen die niet reduceren partijen in de weg zitten die dat wel doen?	
--	--

**Besluit: verbreding overnemen.**

- In 'werkspoor 2: ontwerp' en 'werkspoor 3: juridisch' van de Kamerbrief van 11 december is het bovenstaande verzoek meegenomen.
- Binnen werkspoor 2 wordt gekeken naar de collectieve versus individuele prikkel. De CO<sub>2</sub>-doelen zijn gericht op de collectieve uitstoot van alle luchtvaartmaatschappijen tezamen, op alle internationale vluchten vanuit Nederland. Borging van deze doelen via een CO<sub>2</sub>-plafond heeft dus diezelfde focus. De vraag of het plafond desalniettemin een element kan bevatten waardoor individuele inspanningen (van één luchtvaartmaatschappij) ook individueel beloond worden vormt een wezenlijke onderdeel van de uitwerking.
- In werkspoor 3 wordt onder andere gekeken naar de internationale regelgeving en naar instrumenten zoals het EU ETS en CORSIA. Zie ook de toelichting onder wens 2.

Wens 4	Partijen
Het is van belang om naar risico's te kijken van de bepaling van CO <sub>2</sub> -uitstoot o.b.v. bunkerfuels. Hoe representatief zijn deze gegevens? Leidt sturing hierop tot perverse prikkels met als gevolg een waterbedeffect (bijv. tankering)? Hierbij kan ook nagedacht worden over alternatieve vormen van meten en berekenen. Aandacht is gewenst voor de manier waarop de emissiereductie wordt verrekend a.g.v. de inzet van duurzame brandstoffen.	KLM/Transavia, Royal Schiphol Group, LVNL

**Besluit: verbreding overnemen.**

- In 'werkspoor 1: data (brandstofgegevens)' uit de Kamerbrief is bovenstaand verzoek meegenomen. Zo wordt er in dit werkspoor gekeken naar de vraag of de beschikbare gegevens voldoende representatief zijn en op welke wijze de CO<sub>2</sub>-reductie van duurzame brandstoffen verrekend wordt. In deze wens is dus voorzien.

Wens 5	Partijen
Maatregelen om CO <sub>2</sub> te besparen hebben niet altijd een positief effect op de uitstoot van andere stoffen. Het is van belang om bredere effecten in kaart brengen en af te wegen door middel van integraal onderzoek. Benader CO <sub>2</sub> niet geïsoleerd. Hou rekening met mogelijke trade-offs tussen CO <sub>2</sub> , CO, NO <sub>x</sub> , SO <sub>x</sub> , UFP en geluid.	KLM/Transavia, Royal Schiphol Group, LVNL

**Besluit: verbreding overnemen.**

- Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 11 december wordt op basis van het verrichte uitzoekwerk een beperkt aantal varianten voor een plafond verder uitgewerkt. Het kan ook gaan om een basisontwerp met daarbinnen enkele variabelen. Op basis hiervan worden één of meerdere effectenstudies verricht. Dit geeft een integraal inzicht in de effectiviteit van de verschillende varianten van een CO<sub>2</sub>-plafond, de samenhang met



andere klimaatmaatregelen voor de luchtvaart (en hun voortgang) én de verhouding tot de andere publieke belangen zoals verwoord in de Luchtvaartnota. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de interactie met geluid en andere emissies, en ook naar de effecten op de netwerkqualiteit en de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector. In deze wens is dus voorzien.

Wens 6	Partijen
<p>Onderzoek of de stelling klopt dat sturing via een plafond voor CO<sub>2</sub> naar verwachting niet wezenlijk anders is dan sturing via een norm voor bijvoorbeeld geluid*. Maak inzichtelijk via welke (aanpassingen aan) instrumenten de CO<sub>2</sub>-reductie moet worden gehaald om binnen de CO<sub>2</sub>-doelen te blijven (een CO<sub>2</sub> plafond reduceert uit zichzelf niks). En wat is de rol van de overheid daarbij?</p> <p><i>* Deze zinsnede komt uit de beantwoording van Kamervragen over de ontwerp-Luchtvaartnota.</i></p>	<p>Royal Schiphol Group, easyJet</p>

**Besluit: verbreding overnemen.**

- Naar de interactie met andere klimaatmaatregelen en andere publieke belangen wordt in meer detail (en kwantitatief) gekeken in de effectenstudies zoals toegelicht onder wens 5. Ook maakt dit onderdeel uit van de (meer kwalitatieve) analyses binnen de Tafel, onder 'werkspoor 2: ontwerp'. In deze wens is dus voorzien.

Wens 7	Partijen
<p>Een focus op luchthavenniveau zou moeten vallen onder onderwerp Capaciteit en Capaciteitsverdeling binnen het beleidskader Systeembenadering van de Luchtvaartnota.</p>	<p>KLM/Transavia</p>

**Besluit: verbreding gedeeltelijk overnemen.**

- Bij het programma 'Systeembenadering' gaat het om het intensiveren van de samenwerking tussen de regionale luchthavens en Royal Schiphol Group, met als doel dat de onderlinge samenwerking kan bijdragen aan de borging van de vier publieke belangen: veiligheid, connectiviteit, hinderbeperking en duurzaamheid. Het programma is opgedeeld in verschillende onderwerpen (waaronder Capaciteit en Capaciteitsverdeling), en staat nog aan het begin van de uitwerking.
- Het CO<sub>2</sub>-plafond, al dan niet op luchthavenniveau, zal directe invloed hebben op de capaciteitsgrenzen en het belang van afstemming met het programma 'Systeembenadering' is duidelijk. Die afstemming zal ook nadrukkelijk gezocht worden. Tegelijkertijd is borging van de klimaatdoelen primair onderdeel van het klimaatbeleid, en is reeds dit separate project voor een CO<sub>2</sub>-plafond opgezet in samenwerking met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel. Het is van belang dat dit project gericht wordt uitgewerkt met de benodigde specialistische partijen, in plaats van als onderdeel van een breder programma gericht op samenwerking.

Wens 8	Partijen
<p>Wanneer de gezamenlijke aanpak niet voldoende effect heeft, zullen de partijen van de DLT met elkaar een</p>	<p>KLM/Transavia</p>

nieuwe aanpak moeten overeenkomen om een sector-breed gedragen aanpak zeker te stellen.	
---	--

**Besluit:** verbreding **gedeeltelijk overnemen.**

- Deze wens heeft geen betrekking op het ontwerp van het CO<sub>2</sub>-plafond, maar op de vraag hoe om te gaan met een scenario van onvoldoende CO<sub>2</sub>-reductie.
- In de Kamerbrief van 11 december staat hier het volgende over: *“Indien de gezamenlijke klimaataanpak met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel onvoldoende effect zou hebben, moet het klimaatbeleid worden bijgestuurd om te garanderen dat de sector binnen het gestelde CO<sub>2</sub>-plafond blijft. Dit kan door de inzet met de partijen te intensiveren en ook door naar alternatieve maatregelen te kijken.”* Bij de borging via het CO<sub>2</sub>-plafond staat de verplichting centraal, het halen van de vastgestelde klimaatdoelen is geen vrijblijvendheid. Indien CO<sub>2</sub>-reductie onvoldoende tot stand komt t.b.v. de doelen van het Akkoord Duurzame Luchtvaart (en daarmee de grenzen van het CO<sub>2</sub>-plafond), ligt een gesprek daarover aan de Duurzame Luchtvaarttafel voor de hand. Ongeacht of daar overeenstemming wordt bereikt over een nieuwe of aangescherpte aanpak, zal de sector binnen het plafond moeten blijven. Uiteraard ligt hierbij het primaat bij de politiek en wordt straks gewerkt binnen de kaders die een nieuw kabinet stelt.