

## Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 21-23  
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6  
2597 JG Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000  
F 070-456 1111

**Ons kenmerk**

IENM/BSK-2017/133437

**Uw kenmerk**

160865.01u

Datum 31 mei 2017  
Betreft Beantwoording vragen over het voorstel voor een  
verordening tot reductie van broeikasgasemissies van  
luchtvaartuigen

Geachte voorzitter,

Op 2 mei jl. heeft de vaste commissies voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken schriftelijke vragen ingebracht naar aanleiding van het voorstel voor een verordening tot reductie van broeikasgasemissies van luchtvaartuigen en van het daarbij behorende BNC-fiche.

Hierbij ontvangt u per onderwerp de antwoorden op die vragen.

### EU ETS en CORSIA

Omdat de aanpak van CO<sub>2</sub>-reductie in de luchtvaart het meest effectief is op mondiaal niveau, waarbij alle landen zich inzetten voor CO<sub>2</sub>-reductie, is Nederland van begin af aan een voorstander geweest van een mondiaal systeem voor CO<sub>2</sub>-reductie. Daarnaast is dit met het oog op het level playing field voor luchtvaartmaatschappijen de te prefereren optie.

Toen in 2013 de International Civil Aviation Organisation (hierna: ICAO) besloot dat in 2016 overeenstemming over een mondiaal systeem voor CO<sub>2</sub>-reductie voor de luchtvaart moest worden bereikt, reageerde de EU door voor een periode van drie jaar het EU ETS voor de luchtvaart te beperken tot het luchtverkeer tussen landen binnen de Europese Economische Ruimte (hierna: EER). Deze regeling, bekend onder de naam 'stop-the-clock', was van kracht tot 1 januari 2017.

Door de enorme inspanning wereldwijd is in ICAO-verband een breed gesteunde resolutie voor een mondiaal op marktwerking gebaseerd systeem van CO<sub>2</sub>-reductie voor de luchtvaart tot stand gekomen. Dit is het eerste akkoord op wereldschaal binnen één sector en ook het eerste akkoord van een dergelijke omvang sinds het klimaatakkoord in Parijs. Nu in oktober 2016 in ICAO overeenstemming is bereikt over dit mondiale systeem voor CO<sub>2</sub>-reductie, stelt de Europese Commissie voor om de 'stop-the-clock' variant van het EU ETS voor de luchtvaart voort te zetten tot aan de inwerkingtreding van het mondiale systeem in 2021. Dit biedt ICAO de tijd om de uitvoeringsregels en voorschriften van het *Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation* (hierna: CORSIA) vast te stellen.

Zodra er meer duidelijkheid is over de aard en inhoud van de juridische instrumenten onder CORSIA en over de deelname van de internationale partners hieraan, zal de positie van de internationale luchtvaart met betrekking tot het EU ETS nogmaals tegen het licht moeten worden gehouden. De Europese Commissie zal naar verwachting in 2018 met een nadere beoordeling van CORSIA en een voorstel tot herziening van het EU ETS voor de luchtvaart komen.

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2017/133437

Diverse leden hebben gevraagd waarom er nu niet teruggekeerd kan worden naar de uitgebreide versie van het EU ETS. Nadat in 2012 de luchtvaart in het EU ETS werd opgenomen, ontstond op mondiaal niveau een versnelling in het proces om een wereldwijd systeem voor emissiereductie te ontwikkelen. Ook was er zware politieke druk vanuit derde landen en de Europese luchtvaartindustrie tegen Europese verplichtingen voor vluchten van en naar derde landen. In het licht hiervan en met het oog op een positief besluit tijdens de Assemblee van ICAO in najaar 2013, werd besloten alleen de intra-Europese luchtvaart onder EU ETS te houden (het stop-the-clock voorstel).

Het nu terugkeren naar de uitgebreide versie van het EU ETS is niet haalbaar. Ten eerste is er geen politieke steun van de andere EU-lidstaten voor een terugkeer naar een uitgebreide versie van het EU ETS. Ten tweede zal een terugkeer naar een uitgebreide versie van het EU ETS tot grote weerstand leiden bij derde landen. Ten derde zal dit de implementatie van CORSIA ernstig ondermijnen, omdat dit door derde landen zal worden uitgelegd als het niet willen steunen van CORSIA door de EU. Om die redenen is het kabinet geen voorstander van het nu opnemen van vluchten tussen de EU en derde landen in het EU ETS.

De leden van de PvdD-fractie hebben gevraagd welk standpunt ik inneem ten aanzien van de (on)wenselijkheid van het voortzetten van het ETS-systeem en het treffen van aanvullende reductiemaatregelen. Ik zet mij op dit moment niet in voor de afschaffing van het EU ETS voor de luchtvaart. In aanloop naar de start van CORSIA in 2021 steun ik de voortzetting van het EU ETS met een beperkte reikwijdte. Met de komst van CORSIA zal de positie van de internationale luchtvaart met betrekking tot het EU ETS opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Voor de periode vanaf 2020 zal een nadere beoordeling en herziening van het EU ETS voor luchtvaart volgen, zodra er meer duidelijkheid is over de aard en inhoud van de juridische instrumenten onder CORSIA en de deelname van de internationale partners hieraan.

Het kabinet vindt het van groot belang dat de Europese Commissie tijdig uitwerkt hoe met het EU ETS voor luchtvaart zal worden omgegaan na de inwerkingtreding van CORSIA. Het kabinet heeft de Commissie opgeroepen hier in 2018 mee te starten en de lidstaten vroegtijdig en intensief bij dit proces te betrekken. Nederland kijkt met belangstelling uit naar de nadere beoordeling van de Commissie en zal de aangenomen motie Dijkstra betrekken bij de beoordeling daarvan. In deze motie wordt het kabinet verzocht te voorkomen dat Europese luchtvaartmaatschappijen op achterstand worden gezet door, boven op de mondiale afspraken, op Europees niveau uitstoot apart te beprizen.

In de Europese luchtvaart worden al veel maatregelen genomen om de uitstoot verder terug te dringen. De concrete maatregelen die worden genomen liggen op het gebied van technologische verbeteringen (vlootvernieuwing), operationele en infrastructurale maatregelen (luchtruimgebruik), het toepassen van duurzame alternatieve brandstof en maatregelen zoals gewichtsreductie van trolleys. KLM is

daar een goed voorbeeld van, met de inzet van nieuwe vliegtuigen en programma's als het Corporate BioFuel Programma. In aanvulling daarop blijft de inzet van op marktwerking gebaseerde maatregelen, zoals het EU ETS en CORSIA, van belang.

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2017/133437

De leden van de PVV-fractie vragen waarom in de vrijstelling een onderscheid gemaakt wordt tussen commercieel en niet-commercieel. Niet-commerciële vliegtuigexploitanten waarvan de totale jaarlijkse CO<sub>2</sub>-emissies minder bedragen dan 1000 ton zijn vrijgesteld van het EU ETS tot 2020. De vrijstelling wordt in het onderhavige voorstel verlengd tot 2030. De niet-commerciële vliegtuigexploitanten die onder deze drempel van 1000 ton vallen vertegenwoordigen 0.2% van de emissies. Voor commerciële vliegtuigexploitanten, luchtvaartmaatschappijen met een luchtvaartcertificaat, is de vrijstelling al reeds in een ander artikel geregeld aan welke geen eindtermijn is verbonden. Commerciële vliegtuigexploitanten waarvan de totale jaarlijkse CO<sub>2</sub>-emissies minder bedragen dan 10.000 ton zijn vrijgesteld van het EU ETS. Deze commerciële vliegtuigexploitanten die onder deze drempel van 10.000 ton vallen vertegenwoordigen 1% van de emissies. De vrijstellingen zijn ingesteld om een disproportionele administratieve lastendruk te voorkomen voor vliegtuigexploitanten met beperkte CO<sub>2</sub>-emissies.

Diverse leden hebben gevraagd welke voorbereidingen getroffen worden voor de implementatie van CORSIA en hoe de emissiereductieprojecten er precies uit zullen zien. Op dit moment wordt hard gewerkt aan het voltooien van de regels, voorschriften en het instrumentarium dat nodig is om CORSIA te laten functioneren. Mijn ministerie is daar intensief bij betrokken. In 2019 zullen alle landen met internationaal luchtverkeer moeten beginnen met monitoring en rapportage van deze regels en voorschriften. De verordening heeft betrekking op deze voorbereidende maatregelen en beoogt een gecoördineerde Europese aanpak. Binnen Europa en bij andere grote luchtvaartlanden is de infrastructuur reeds voldoende op orde om CORSIA vlot in te kunnen voeren. Voor begeleiding en instructie van andere landen heb ik €0,5 miljoen ter beschikking gesteld aan ICAO en draagt Nederland ook actief bij aan ontwikkeling en training.

De specifiek gedefinieerde en goedgekeurde emissiereductieprojecten onder CORSIA zijn projecten die netto CO<sub>2</sub> reductie opleveren. Dit kunnen bijvoorbeeld projecten zijn binnen de luchtvaartsector, bijvoorbeeld reductieprojecten op luchthavens, of projecten in ontwikkelingslanden die emissiereductie opleveren. Goedkeuring van deze projecten vindt plaats aan de hand van strikte eisen. De opgebrachte emissie-eenheden worden centraal geregistreerd om dubbeltelling en fraude te voorkomen.

Zowel de meet- en monitoringvoorschriften, als de eisen aan de emissie-eenheden (offsets) worden vastgelegd in de zogeheten standaarden en recommended practices (SARPs) van ICAO. Deze SARPs worden aan de lidstaten voor commentaar voorgelegd. Goedkeuring door de Raad van ICAO is voorzien medio 2018.

#### Emissieluw reizen

De leden van de PVV-fractie hebben gevraagd welke maatregelen de Nederlandse regering neemt om zelf emissieluw te reizen. Binnen de gehele rijksoverheid wordt de uitstoot van iedere gevlogen kilometer gecompenseerd met 'gold standard'-certificaten. Van elke reis wordt de CO<sub>2</sub>-uitstoot berekend, waarna deze volledig

gecompenseerd wordt via de ondersteuning van duurzame projecten. Sinds 1 oktober 2016 doet mijn ministerie, in aanvulling op het compenseren via certificaten, mee aan het KLM Corporate Biofuel Programma. Dit programma stelt organisaties die hun personeel groen willen laten vliegen in staat om een gedeelte van hun vluchten te verduurzamen door het gebruik van biokerosine. Mijn ministerie doet mee voor een periode van drie jaar, ter grootte van ongeveer de helft van de uitstoot die is toe te rekenen aan de vliegreizen van I&M-personeel. Daarnaast zet ik ook in op een reductie van het aantal kilometers dat we vliegen.

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2017/133437

De leden van de PVV-fractie vragen op welke wijze de maatregelen betreffende het emissieluw maken van reizen en mobiliteit doorwerken in de groei van de burger- en vrachtluchtvaart. De verwachting is dat mondiaal de luchtvaart zal blijven groeien. In absolute zin zullen de emissies uit de luchtvaart daardoor ook blijven groeien. Door op marktwerking gebaseerde maatregelen, zoals het EU ETS en CORSIA, wordt de groei gecompenseerd door het kopen van emissierechten en emissiereductie in andere sectoren.

Tegelijkertijd gaat er als gevolg van de beprijzing van de emissies een prikkel uit om de groei van de emissies te beperken of efficiënter te vliegen. Uiteindelijk is dat ook in het belang van de luchtvaartmaatschappijen, aangezien 40-50% van de totale kosten uit brandstofkosten bestaat.

#### Klimaatdoelstellingen en aanvullende maatregelen

De leden van de PvdD-fractie vragen wat ik zal doen met het signaal van een deel van het Europees Parlement dat CORSIA niet toereikend is om aan de reductiedoelen te voldoen en de oproep tot aanvullende Europese eisen. Met het akkoord over CORSIA en het daarbij horende doel van CO<sub>2</sub> neutrale groei vanaf 2020 is een belangrijke stap gezet in het reduceren van CO<sub>2</sub> emissies in de luchtvaartsector wereldwijd. In hoeverre EU ETS een rol naast CORSIA zal spelen zal binnen Europa nog moeten worden bepaald. Dit zal mede afhangen van de verdere uitwerking en implementatie van CORSIA. De Europese Commissie zal naar verwachting in 2018 met voorstellen komen over hoe met de internationale luchtvaart om te gaan binnen het EU ETS na de start van CORSIA. Ik wil daar niet op vooruit lopen.

De leden van de PvdD-fractie vragen of ik bereid ben te bezien wat een accijns op kerosine zou kunnen bewerkstelligen. Het kabinet is van mening dat reductiemaatregelen in de internationale luchtvaart primair op mondiaal niveau moet worden gerealiseerd. Uit oogpunt van een gelijk speelveld en klimaat is dit de te prefereren optie.

De leden van de PvdD-fractie vragen naar de gevolgen van de voortzetting van de huidige reikwijdte voor het behalen van de klimaatdoelstellingen en het bereiken van het Urgendadoel. De Europese inzet voor CO<sub>2</sub>-reductie is doorvertaald naar een reductiedoelstelling voor het emissiehandelssysteem ETS van 21% in 2020 en van 43% in 2030 (t.o.v. 2005). Luchtvaart levert hier op dit moment door de deelname aan het EU ETS met intra- Europees vliegverkeer een bijdrage aan. In vergelijking met de stationaire installaties beslaat luchtvaart maar een klein deel onder EU ETS, ongeveer 2-3% van de totale emissies onder het EU ETS. Zoals eerder aangegeven wordt met het volledig halen van de doelen van het Energieakkoord de 25% reductie in 2020 ten opzichte van 1990, zoals vereist in het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de Urgenda-zaak, gehaald. Het kabinet zal de uitvoering van het Urgenda-vonnis blijven monitoren. Mocht uit de

Nationale Energieverkenning (NEV) 2017 blijken dat we bij de uitvoering niet op koers liggen, dan zullen aanvullende maatregelen getroffen worden.

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

De leden van de PvdD-fractie vragen welke andere sectoren in staat zijn om meer CO<sub>2</sub> te reduceren en op welke wijze ik mij hiervoor ga inzetten. Zoals bekend geven landen in hun klimaatbijdrage (NDC) aan welke bijdrage zij kunnen leveren aan de doelen in het Parijs-akkoord en hoe deze opgave over de verschillende sectoren wordt verdeeld. Nederland levert zijn bijdrage als onderdeel van de EU-NDC. Daarin is afgesproken dat de EU zijn emissies zal reduceren met ten minste 40% in 2030 ten opzichte van 1990, zoals overeengekomen door de Europese Raad van oktober 2014. Deze opgave is vervolgens vertaald in een aanscherping van het EU-emissiehandelssysteem (ETS) en lidstaatspecifieke doelen voor de non-ETS sectoren. De onderhandelingen over het EU-ETS bevinden zich inmiddels in de triloofase; over de verdeling van de non-ETS opgave over de lidstaten wordt momenteel onderhandeld in de Raad en het Europees Parlement. Zodra er een akkoord is bereikt op beide dossiers, zal het kabinet bezien hoe de opgave voor Nederland het beste kan worden ingevuld.

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2017/133437

Daarnaast wordt er in het kader van de uitwerking van de Energieagenda gewerkt aan transitiepaden, waarin wordt onderzocht wat de overgang naar een koolstofarme economie betekent voor de verschillende energiefuncties, waarbij ook de emissies in de landbouw- en landgebruiksector (waaronder methaan) worden meegenomen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Sharon A.M. Dijkma