



Aan Minister

nota

Principebesluit CO<sub>2</sub>-plafond luchtvaart

**TER BESLISSING**

**Datum**

15 februari 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**

Bestuurskern

Dir. Luchtvaart

Afdeling Duurzame Luchtvaart

**Beslistermijn**

13 maart 2023

**Bijlage(n)**

3

**Aanleiding**

In het schriftelijke overleg van 2 september 2022 over de Hoofdlijnenbrief Schiphol<sup>1</sup> heeft u toegezegd dat het kabinet in het eerste kwartaal van 2023 een principebesluit zal nemen over de invoering en vormgeving van het nationale CO<sub>2</sub>-plafond voor de internationale luchtvaart vertrekkende vanuit Nederland. In de Kamerbrief van 17 januari 2023<sup>2</sup> heeft u dat tijdsplan bevestigd. Bijgevoegde conceptbrief staat voorlopig geagendeerd op de ACKE van 24 februari en MCKE van 14 maart. Middels deze brief neemt u het principebesluit voor de invoering van het CO<sub>2</sub>-plafond per luchthaven.

**Geadviseerd besluit**

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met:

- het principebesluit dat een plafond per luchthaven wordt ingevoerd;
- agendering van bijgevoegde conceptbrief in de ACKE;
- agendering in de MCKE met bijgevoegd formulier;
- verzending van de brief indien er geen materiële wijzigingen volgen;
- openbaarmaking van vier achterliggende beslisnota's.

*Zie eerdere opmerkingen in  
Stuk  
02B.*

**Kernpunten**

- Het CO<sub>2</sub>-plafond dient om de doelen voor de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot door de luchtvaart te borgen. De uitgevoerde effectenstudie laat zien dat dit een geschikt instrument is om dit doel te bereiken.
- Een CO<sub>2</sub>-plafond schept duidelijkheid en zekerheid voor zowel burgers als de sector over het beleid op de lange termijn. Dat kan een basis vormen voor meer investeringen in verregaande verduurzaming.
- De luchthavenvariant is makkelijker in te voeren ten opzichte van de andere varianten, heeft het minste risico op internationale repercussies en op basis van de huidige inzichten is de verwachting dat deze variant het meest handhaafbaar is ten opzichte van de twee andere varianten.
- Nadeel van deze variant is de collectieve prikkel waardoor de investeringen door individuele luchtvaartmaatschappijen om CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren slechts gedeeltelijk ten goede komen aan de individuele maatschappij. Hiermee wordt innovatie niet gestimuleerd in de luchthavenvariant.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29665, nr. 440

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31936, nr. 1027

- De wettelijke borging van de doelen voor CO<sub>2</sub>-reductie staat echter los van de sturing op die doelen. Luchthavens hebben ook op geluid geen directe invloed.
- Een plafond per luchthaven wordt in vergelijking met de andere twee varianten juridisch het meest kansrijk geacht. De twee andere varianten zijn juridisch onhaalbaar.
- Om deze redenen neemt het kabinet het principebesluit om een plafond per luchthaven in te voeren.
- In de verdere uitwerking is er een aantal belangrijke (juridische) aandachtspunten die we samen met HBJZ, de ILT en de luchthavens op zullen pakken. Voornamelijk de mogelijkheden om te komen tot een effectieve handhaving van de norm en de verhouding met het Europese recht moeten verder worden uitgewerkt.

**Onze referentie**  
IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**  
Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

**Aan**  
minister

**Bijlage(n)**  
3

## Krachtenveld

### *Stakeholders*

Diverse stakeholders zijn gedurende dit project geraadpleegd. Op 30 januari jl. is de meest recente bijeenkomst belegd. Het CO<sub>2</sub>-plafond is tevens besproken aan de Duurzame Luchtvaarttafel op 24 januari. Aan het einde van deze beslisnota vindt u een tabel met de standpunten per stakeholdercategorie kort samengevat, en daarnaast de appreciatie van IenW. Zowel de notulen van de stakeholderbijeenkomst in januari als de standpunten in de tabel zijn voorgelegd aan de deelnemers.

Een aanzienlijk deel van de Nederlandse luchtvaartsector is kritisch en bezorgd over de invoering van een CO<sub>2</sub>-plafond en specifiek over de luchthavenvariant. Zo heeft u op 23 januari jl. een brief<sup>3</sup> ontvangen van sectorpartijen waarin deze zorgen worden geuit. De algemene zorgen van Nederlandse partijen zitten met name op de concurrentiepositie en het gelijke speelveld. Strenger beleid dan andere landen leidt tot relatief hogere kosten en mogelijk tot uitwijk van passagiers naar onze buurlanden en andere hubs, wat de CO<sub>2</sub>-reductie (deels) te niet zou kunnen doen en Nederlandse partijen bovenmatig raakt.

De kritiek op de luchthavenvariant stoelt op de twee eerder genoemde nadelen: luchthavens hebben geen directe invloed op toestellen, brandstoffen of bestemmingen. Ook stimuleert de collectieve prikkel niet de benodigde innovatie en lekt er meer verkeer en CO<sub>2</sub> weg dan bij de alternatieve varianten.

Op 6 maart jl. heeft u een brief ontvangen van de voorzitter van de Duurzame Luchtvaarttafel, dhr. Asscher, die bovenstaande nadelen van de luchthavenvariant benoemd. Asscher geeft de voorkeur aan een borgingsinstrument dat stuurt op verduurzaming en innovatie. Asscher verzoekt daarnaast om de Duurzame Luchtvaarttafel te betrekken bij de verdere uitwerking van het CO<sub>2</sub>-plafond.

Alle Nederlandse stakeholders waarmee is gesproken, inclusief de Duurzame Luchtvaarttafel, geven aan dat ze gecommitteerd zijn aan de doelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart, ook de partijen die zich niet kunnen vinden in een CO<sub>2</sub>-plafond.

<sup>3</sup> Deze brief is ondertekend door Schiphol, Eindhoven Airport, Groningen Airport Eelde, Lelystad Airport, Maastricht Aachen Airport, Rotterdam The Hague Airport, NVL, ACN, TUI, EasyJet, KLM, Corendon, Transavia en BARIN.

Het maatschappelijk middenveld is positief. De luchtvaart is te lang uitgezonderd geweest van klimaatbeleid en bindende doelstellingen. Door dit met een plafond te regelen is er voor iedereen zekerheid.

IenW begrijpt de zorgen die zijn geuit vanuit de sector. In de verdere uitwerking van het CO<sub>2</sub>-plafond zal hier aandacht aan worden besteed. Dit betreft specifiek de uitvoerbaarheid (ook op regionale luchthavens), handhaafbaarheid en juridische haalbaarheid. Deze aspecten zullen verder uitgewerkt worden, onder andere door voldoende aandacht te hebben voor het sturen op het behalen van de CO<sub>2</sub>-reductiedoelen die het plafond borgt. Hier wordt, tevens conform het verzoek van Asscher, waar mogelijk de Duurzame Luchtvaarttafel betrokken.

#### *Politieke context*

Het CO<sub>2</sub>-plafond volgt uit de Luchtvaartnota en het coalitieakkoord. Medio 2020 zijn er ook twee moties aangenomen die nopen tot snelle uitwerking en inwerkintreding van een CO<sub>2</sub>-plafond (per luchthaven). De motie Paternotte / Stoffer had steun van D66, GroenLinks, SP, PvdA, CU, PvdD, 50Plus, DENK, SGP, Groep Krol/vKA. De motie Paternotte / Amhaouch had steun van CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, CU, PvdD, 50Plus, DENK, SGP, Groep Krol/vKA. Naar verwachting kunnen beide moties ook in de huidige Tweede Kamer op een ruime meerderheid rekenen. Het krachtenveld in de Eerste Kamer is minder duidelijk en wordt na 15 maart nader beschouwd.

Met deze brief doet u een zestal toezeggingen af. Ten eerste de eerder genoemde toezegging om in dit kwartaal een besluit te nemen, die ten tweede herhaald is in de brief van 17 januari. Ten derde de toezegging in diezelfde brief om een tijdspad tot 2025 te schetsen. Ten vierde de toezegging in het Commissiedebat Regionale Luchthavens op 8 juni 2022 aan het lid Boucke (D66) over de effecten op regionale luchthavens. Ten vijfde de toezegging in het Commissiedebat Luchtvaart op 25 januari jl., eveneens aan het lid Boucke, om risico's voor het halen van de doelen te schetsen. Ten slotte de toezegging aan het lid Koerhuis (VVD) om de Kamer te informeren over het advies van de Duurzame Luchtvaarttafel.

#### **Toelichting**

De internationale luchtvaart valt niet onder de nationale Klimaatwet. Op dit moment is er geen enkel mondiaal, Europees of nationaal instrument dat in absolute zin de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de luchtvaart begrenst. Invoering van een CO<sub>2</sub>-plafond om de nationale CO<sub>2</sub>-doelen van de luchtvaart te borgen, biedt duidelijkheid en zekerheid voor zowel burgers als de sector. Die zekerheid van beleid kan ook de basis zijn voor investeringen in verregaande verduurzaming.

Uit de effectenstudie blijkt dat alle varianten voor- en nadelen hebben. Een CO<sub>2</sub>-plafond per luchthaven is het meest eenvoudig, leidt niet tot repercussies van derde landen en heeft voordelen voor het lokale milieu. Uit de juridische analyse blijkt tevens dat een CO<sub>2</sub>-plafond per luchthaven het meest kansrijk is. Om deze redenen wordt u geadviseerd om een CO<sub>2</sub>-plafond per luchthaven in te voeren.

Een plafond per luchthaven kent wel enkele nadelen waar aandacht voor nodig is bij de verdere uitwerking. Ook leidt deze variant eerder tot weglekeffecten door de collectieve prikkel. Sturing op het halen van de doelen via duurzame brandstoffen en innovatie moeten via andere instrumenten vorm krijgen. Uitvoerbaarheid voor de luchthavens is een belangrijk onderwerp, gegeven de beperkte grip die luchthavens hebben op de CO<sub>2</sub>-emissies. Bij de verdere uitwerking zal dan ook

**Onze referentie**  
IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**  
Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

**Aan**  
minister

**Bijlage(n)**  
3

nauw met ILT en HBJZ worden samengewerkt om te waarborgen dat het instrument past binnen de juridische kaders en dat het een uitvoerbaar en handhaafbaar instrument wordt.

#### *Voorgaande ontwikkelingen en alternatieven*

Eind 2020 is uw voorganger door de sector gevraagd meer ruimte te geven voor alternatieven. Daarop is de scope ten opzichte van de Luchtvaartnota (alleen een plafond per luchthaven) verbreed onder drie randvoorwaarden. Daaruit zijn twee alternatieve varianten gekomen die bestudeerd zijn in de effectenstudie (naast de luchthavenvariant).

De eerste alternatieve variant maximeert de hoeveelheid fossiele kerosine die brandstofleveranciers mogen leveren in Nederland. De tweede alternatieve variant is een nationaal emissiehandelssysteem voor luchtvaartmaatschappijen. Beide alternatieven hebben als voornaamste voordeel ten opzichte van de luchthavenvariant dat ze resulteren in een directe prijsprikkel voor luchtvaartmaatschappijen om te verduurzamen. Omdat innovatie direct wordt gestimuleerd zal de CO<sub>2</sub>-reductie efficiënt worden behaald, met relatief beperkte gevolgen voor de bereikbaarheid. Nadelen van de alternatieve varianten zijn dat de implementatie ingewikkelder is, dat er een groter risico op internationale vergelding is (met name als buitenlandse luchtvaartmaatschappijen worden gereguleerd) en dat de nalevingskosten voor de sector relatief hoog zijn (tenzij de veilinginkomsten volledig worden teruggesluisd). Een zwaarwegend nadeel van deze alternatieve varianten is dat deze op gespannen voet staan met Europese regelgeving en daarom op juridische grond worden afgeraden.

Enkele betrokken sectorpartijen droegen in 2021 een eigen alternatief aan. Een toelichting daarop vindt u in de tabel. Deze variant is niet meegenomen in de studie omdat hij niet voldoet aan de drie gestelde randvoorwaarden.

#### *Financiële en juridische overwegingen*

De luchthavenvariant heeft geen directe gevolgen voor de staatsfinanciën. De administratieve lasten voor de sector zijn ook beperkt. Bij een knellend plafond kan een beperking van de luchthavencapaciteit vooralsnog wel tot nalevingskosten voor de sector leiden. Deze zijn echter beperkt in vergelijking met de andere onderzochte varianten waarbij veilinginkomsten gegenereerd worden en eventueel teruggesluisd, en een omvangrijk systeem gecreëerd moet worden.

Een luchthavenvariant wordt juridisch het meest haalbaar geacht. De twee andere varianten worden op juridische gronden afgeraden, omdat deze op gespannen voet staan met het EU ETS (bij regulering van luchtvaartmaatschappijen) en het ReFuelEU Aviation voorstel van de Europese Commissie (bij regulering van brandstofleveranciers). Een plafond per luchthaven zal in de nadere uitwerking doorlopend juridisch getoetst moeten worden. Ook zal de nationale wetgeving moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Mochten er alsnog onoverkomelijke juridische of uitvoeringstechnische bezwaren aan het licht komen, dan zullen we een alternatieve invulling van het plafond onderzoeken.

#### *Communicatie*

Met DCO wordt gewerkt aan de inzet van visuele publiekscommunicatie om zowel het bredere klimaatbeleid voor de luchtvaart toe te lichten als het waarom/wat/wanneer van het CO<sub>2</sub>-plafond. Naar verwachting is dat op tijd af voor de openbaarmaking van het besluit.

**Onze referentie**  
IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**  
Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

**Aan**  
minister

**Bijlage(n)**  
3

## Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

## Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1 (achteraan dit document)	Tabel standpunten stakeholders	In deze tabel staan de standpunten per groep stakeholders samengevat, met appreciatie van IenW.
2	Kamerbrief principebesluit CO <sub>2</sub> -plafond	In deze Kamerbrief wordt het principebesluit gepresenteerd met onderliggende argumenten.
3	Onderliggende beslisnota's principebesluit CO <sub>2</sub> -plafond	Er zijn vier relevante en nog niet openbare beslisnota's over het CO <sub>2</sub> -plafond gevonden. Hieronder vindt u de lijst.
4	Aanbiedingsformulier MCKE	

### Onze referentie

IENW/BSK-2023/38067

### Opgesteld door

Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

### Aan

minister

### Bijlage(n)

3

### Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
22 oktober 2020	Informereren Kamer over CO <sub>2</sub> -plafond	Akkoord Kamerbrief november 2020
6 januari 2021	Wensen tot verbreding inhoudelijke afbakening CO <sub>2</sub> -plafond partijen Duurzame Luchtvaarttafel	Akkoord op verbreding scope onder drie randvoorwaarden
9 september 2021	Kamerbrief Voortgang CO <sub>2</sub> -plafond internationale luchtvaart	Akkoord 90%-versie Kamerbrief november 2021
23 september 2021	Kamerbrief Voortgang CO <sub>2</sub> -plafond internationale luchtvaart	Akkoord Kamerbrief november 2021

## Bijlage I Standpunten stakeholders

Stakeholder	Geuite zorgen en argumenten	Appreciatie IenW
<b>Principe CO<sub>2</sub>-plafond</b>		
Luchthavens / luchtvaart-maatschappijen	Een handhavingsinstrument is niet nodig. De sector geeft de voorkeur aan bestuurlijke monitoring waarbij men elkaar aanspreekt op verantwoordelijkheden (via de Duurzame Luchtvaarttafel). De sector heeft een eigen voorstel gedaan: het ACE-model. ACE staat voor Akkoord Duurzame Luchtvaart, CORSIA en EU ETS. Via deze drie mechanismen en het Fit for 55-pakket worden de doelen geborgd. In 2026 en 2028 wordt in dit voorstel door de Duurzame Luchtvaarttafel gepeild of de partijen op schema liggen en of aanvullende maatregelen nodig zijn.	Het ministerie heeft de ACE-variant getoetst op de drie randvoorwaarden om de doelen uit de Luchtvaartnota te borgen. De ACE-variant kan geen garantie bieden dat de doelen worden gehaald. CORSIA en EU ETS zijn gericht op netto-reductie (i.p.v. in-sector). EU ETS is intra-Europees en CORSIA is minder ambitieus dan de nationale doelen. Gesprekken aan de Duurzame Luchtvaarttafel zijn geen garantie dat doelen gehaald worden. Deze variant is daarom niet onderzocht in de effectenstudie.
Voorzitter DLT	De voorzitter van de Duurzame Luchtvaarttafel pleit voor een uitwerking van het CO <sub>2</sub> -plafond waarbij verduurzaming en innovatie gestimuleerd en gewaardeerd worden en de uitwerking aansluit op bestaande monitoring- en verantwoordingssystemen, wat de uitvoerbaarheid ten goede komt.	Het CO <sub>2</sub> -plafond legt de CO <sub>2</sub> -reductiedoelen vast in de wet. Het is een borgingsinstrument en geen sturingsinstrument. Met andere instrumenten wordt gestuurd op verduurzaming en innovatie, denk aan een bijmengverplichting en NGF-programma Luchtvaart in Transitie. IenW wil zoveel als mogelijk aansluiten bij bestaande monitoring- en verantwoordingssystemen.
Luchthavens / luchtvaart-maatschappijen / brandstof-leveranciers	Het beleid voor CO <sub>2</sub> -reductie kan veel beter op Europees niveau gemaakt worden (in verband met een gelijk speelveld, repercussies en weglekeffecten). Een nationale maatregel, zoals het CO <sub>2</sub> -plafond, zal alleen maar leiden tot weglekeffecten.	Het kabinet hanteert primair een internationale aanpak. De effectenstudie laat zien dat er weglek is naar het buitenland, maar dat er een netto reductie van de CO <sub>2</sub> -uitstoot overblijft. De risico's van repercussies zijn juist bij een CO <sub>2</sub> -plafond per luchthaven beperkt.

### Onze referentie

IENW/BSK-2023/38067

### Opgesteld door

Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

### Aan

minister

### Bijlage(n)

3

Luchthavens / luchtvaart-maatschappijen	Er is geen noodzaak voor het CO <sub>2</sub> -plafond omdat de kans dat het plafond gaat knellen heel klein is. Het kost stakeholders ondertussen wel veel moeite (administratie, kosten).	Het CO <sub>2</sub> -plafond is nodig als maatschappelijke garantie. Omstandigheden kunnen veranderen. De luchthaven-variant levert beperkte administratieve lasten op.
Luchthavens	Het CO <sub>2</sub> -plafond ontmoedigt lange vluchten en creëert dus ruimte voor korte vluchten. Deze prikkel staat haaks op de afspraak uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart om de trein op korte afstanden een aantrekkelijker alternatief te maken.	Het CO <sub>2</sub> -plafond normeert hoeveel CO <sub>2</sub> -uitstoot is toegestaan. De ambitie blijft vervanging van korte vluchten door treinen en elektrisch vliegen. Dat schept CO <sub>2</sub> -ruimte voor het intercontinentale netwerk (dat ook schoner moet worden).
Brandstof leveranciers	Borging van afspraken, monitoring en ingrijpen wanneer nodig wordt erkend en is de nationale politieke realiteit. Het best zou het zijn wanneer de invoering ook helpt andere beleidsdoelen te halen, zoals voor de bijmenging van SAF.	Het zou mooie bijvangst zijn als het CO <sub>2</sub> -plafond inderdaad een directe prikkel geeft voor bijmenging, maar dit is geen doel op zich voor een borgingsinstrument. Voor het verplichten en stimuleren van bijmenging en innovatie zijn er andere instrumenten.
NGO's	Het is van groot maatschappelijk belang dat we de doelen halen en dat de doelen geborgd worden, daarvoor is een CO <sub>2</sub> -plafond noodzakelijk. Het aantal vliegtuigbewegingen in Nederland is extreem hoog in vergelijking met andere Europese landen, daarom is het ook goed dat Nederland voorop loopt met een dergelijke maatregel.	Luchtvaart is een internationale sector en dus sterk mondiaal, Europees en bilateraal gereguleerd. Het kabinet hanteert primair een internationale aanpak. De nationale aanpak borduurt hierop voort, en kan dienen als impuls voor krachtiger internationaal beleid. Nederland wil haar verantwoordelijkheid nemen.
NGO's	De luchtvaart is geen onderdeel van de Klimaatwet. Een CO <sub>2</sub> -plafond is een manier om de CO <sub>2</sub> -uitstoot van de luchtvaart juridisch te verankeren.	Het is logisch dat CO <sub>2</sub> -doelen voor luchtvaart niet in de Klimaatwet vastgelegd zijn. Het is maatschappelijk relevant om ze wel in de wet vast te leggen.
NGO's	Een CO <sub>2</sub> -plafond knelt in de meeste gevallen niet, maar heeft wel een nut om de doelen te borgen.	Het biedt zekerheid voor sectorpartijen en burgers dat de doelen gehaald worden onder alle omstandigheden.

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

**Aan**

minister

**Bijlage(n)**

3

<b>Luchthavenvariant</b>		
Luchthavens / luchtvaart-maatschappijen	De luchthavenvariant leidt tot de meeste weglekeffecten van alle onderzochte varianten. Onlogisch om te kiezen voor de luchthavenvariant.	Ook de luchthavenvariant geeft een netto-mondiale reductie in CO <sub>2</sub> , inclusief weglekeffecten.
Voorzitter Duurzame Luchtvaarttafel	De voorzitter van de Duurzame Luchtvaarttafel pleit voor een variant van het CO <sub>2</sub> -plafond (die maximale verduurzaming stimuleert) waarin een zo sterk mogelijke prikkel tot verduurzaming (vlootvernieuwing en verduurzaming brandstoffen) wordt verankerd.	We kiezen niet voor een variant van het CO <sub>2</sub> -plafond met maximale prikkel voor verduurzaming, omdat deze varianten nadelen hebben op het gebied haalbaarheid, kosten en uitvoerbaarheid. Een luchthavenvariant is juridisch de meest kansrijke optie en geeft ook een netto-mondiale reductie in CO <sub>2</sub> -, inclusief weglekeffecten.
Luchthavens	Luchthavens hebben geen controle over de CO <sub>2</sub> -uitstoot van luchtvaartmaatschappijen en niet over CO <sub>2</sub> -reductie (via gebruik duurzame brandstoffen, innovatie, waar naartoe wordt gevlogen in welk toestel). Deze variant is daarmee niet handhaafbaar voor de luchthavens. Er ontbreekt sturingsvermogen voor de gereuleerde entiteit (luchthavens). Deze nadelen worden ook benoemd door de voorzitter van de Duurzame Luchtvaarttafel.	Een nadeel van de luchthavenvariant is de collectieve prikkel die het geeft en dus minder grip op emissies voor luchthavens. Toch toont de studie aan dat het een effectief borgingsinstrument is, zoals dat nu ook al voor geluid opgaat. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de luchthavenvariant worden nog uitgewerkt, waarbij ook goed naar sturing wordt gekeken.
Luchthavens	Historische slots kunnen niet worden afgenomen of gekoppeld worden aan voorwaarden op het gebied van duurzaamheid. Dit maakt de sturing door luchthavens zeer moeilijk. Er ontbreekt sturingsvermogen voor de gereuleerde entiteit (luchthavens) bij overtreding van een luchtvaartmaatschappij.	De (actualisatie van) de effectenstudie laat zien dat het beperken van de groei van het aantal slots in alle scenario's voldoende is om onder het plafond te blijven. Het huidige aantal slots zal dus niet moeten worden beperkt. (Het kabinet zet zich in Europees verband in om meer invloed te krijgen op invulling van de slots.)

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

**Aan**

minister

**Bijlage(n)**

3



Luchtvaartmaatschappijen	De verwachting is dat buitenlandse luchtvaartmaatschappijen niet worden aangesproken bij overschrijding van het plafond. Als alleen de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen worden gereguleerd dan is dat desastreus voor de concurrentiepositie.	In de luchthavenvariant wordt de capaciteit van de luchthaven en dus het aantal beschikbare slots afgestemd op de toegestane CO <sub>2</sub> -uitstoot. Dit heeft effect op zowel Nederlandse als buitenlandse luchtvaartmaatschappijen.
Luchtvaartmaatschappijen	Er komen internationale repercussies als buitenlandse luchtvaartmaatschappijen slots moeten reduceren. De buitenlandse luchthavens zullen vergelden door slots af te pakken van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.	De (actualisatie van) de effectenstudie laat zien dat het beperken van de groei van het aantal slots in alle scenario's voldoende is om onder het plafond te blijven. Er hoeven dus geen historische slots te worden afgenomen.
Brandstofleveranciers / luchthavens / luchtvaartmaatschappijen	De luchthavenvariant stimuleert (in tegenstelling tot de variant voor brandstofleveranciers) niet het gebruik van extra duurzame brandstoffen, terwijl dit een belangrijke manier is om de CO <sub>2</sub> -uitstoot te reduceren.	Het CO <sub>2</sub> -plafond is een borgingsinstrument. Het is geen sturingsmaatregel om de benodigde verduurzaming te realiseren. We sturen met andere instrumenten op o.a. gebruik van duurzame brandstoffen.
Brandstofleveranciers	De luchthavenvariant brengt geen geld op via een emissiehandelssysteem (in tegenstelling tot de andere twee varianten) en heeft dus ook geen mogelijkheid om geld terug naar de luchtvaartsector te sluisen om te verduurzamen.	De luchthavenvariant heeft volgens de effectenstudie de minste kosten voor de sector. De hoop is dat het bespaarde geld geïnvesteerd wordt in verduurzaming. Sowieso zijn er andere instrumenten voor sturing en beprijzing.
NGO's	Het is belangrijk om twee dingen te scheiden: één is borging en de ander is sturing.  Het CO <sub>2</sub> -plafond als borgingsinstrument garandeert dat we de doelen halen, niet hoe we ze halen.	Met het CO <sub>2</sub> -plafond worden de doelen uit de Luchtvaartnota geborgd. Met andere instrumenten wordt gestuurd op verduurzaming, denk aan een bijmengverplichting. In de uitwerking van het CO <sub>2</sub> -plafond zal voldoende aandacht zijn voor (inrichting van) de sturing.

**Onze referentie**  
IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**  
Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

**Aan**  
minister

**Bijlage(n)**  
3

<b>Juridisch</b>		
Luchthavens / luchtvaart-maatschappijen	Het doel van het CO <sub>2</sub> -plafond staat haaks op EU ETS. De invoering van het CO <sub>2</sub> -plafond is hiermee niet juridisch haalbaar en daarom kan het principebesluit over het CO <sub>2</sub> -plafond niet gemaakt worden.	De luchthavenvariant is een nationale verdergaande maatregel onder EU ETS. Bij de uitwerking van het CO <sub>2</sub> -plafond moeten de voorwaarden waaronder een dergelijke maatregel mogelijk is, worden nageleefd.
Luchthavens / luchtvaart-maatschappijen / NGO's	De juridische mogelijkheden voor een andere variant dan de luchthavenvariant moeten niet worden uitgesloten. We zien graag een andere variant dan de luchthavenvariant uitgewerkt worden.	De luchthavenvariant is juridisch de meest kansrijke optie en kent verschillende voordelen. Als deze variant juridisch onhaalbaar blijkt, zal naar een andere invulling moeten worden gekeken om de doelen te borgen.
<b>Samenhang ander beleid</b>		
Luchthavens / luchtvaart-maatschappijen	Naast het CO <sub>2</sub> -plafond komt er ook regelgeving op de sector af voor geluid, stikstof, et cetera. Dit dreigt een oncontroleerbaar geheel te worden. Er is onduidelijkheid over de samenhang tussen deze lopende beleidstrajecten. Er zijn zorgen over de maakbaarheid en haalbaarheid van een systeem met normeringen van meerdere samenhangende parameters.	De verschillende trajecten staan in nauw contact. Synergie wat betreft inhoud en planning van deze dossiers is een belangrijk punt van aandacht. Tegelijk zijn de trajecten ook zeer verschillend van elkaar in tijd, opzet en juridisch proces. De uitvoerbaarheid voor luchthavens is een belangrijk aandachtspunt in de verdere uitwerking.
Luchthavens	Het CO <sub>2</sub> -plafond treedt op zijn vroegst in werking in 2025 en moet landen in luchthavenbesluiten, terwijl vóór 2025 de regionale luchthavens nieuwe luchthavenbesluiten moeten hebben.	Er wordt bezien of en, zo ja hoe, het CO <sub>2</sub> -plafond juridisch kan en moet landen in de luchthavenbesluiten.
<b>Proces/besluitvorming</b>		
Luchthavens / luchtvaart-maatschappijen	De besluitvorming over het CO <sub>2</sub> -plafond dient plaats te vinden aan de Duurzame Luchtvaarttafel. De doelen komen tenslotte uit het	Het is een politiek besluit om het CO <sub>2</sub> -plafond in te voeren. Zo worden de afspraken met de Duurzame Luchtvaarttafel geborgd. Een optie is om de

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart**Aan**

minister

**Bijlage(n)**

3

	Akkoord Duurzame Luchtvaart. Dit begon ooit met een plan Slim en Duurzaam vanuit de sector.	Duurzame Luchtvaarttafel te betrekken bij de sturing op de doelen die door het CO <sub>2</sub> -plafond worden geborgd.
Voorzitter van DLT	<p>De besluitvorming over het CO<sub>2</sub>-plafond dient plaats te vinden aan de DLT. De doelen komen tenslotte uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart.</p> <p>De voorzitter van de DLT wil dat de DLT nadrukkelijk betrokken wordt bij een eventuele invoering en uitwerking van het CO<sub>2</sub>-plafond:  Binnen de DLT kan een integrale belangenafweging vanuit de luchtvaart worden gemaakt, worden voorzien hoe het nationale beleid rondom CO<sub>2</sub>-doelstellingen past binnen het bredere beleidsveld;  in meer pragmatische zin binnen de gegeven kaders worden meegedacht in de uitwerking van nationaal beleid;  beoordeeld worden hoe het beleid zich verhoudt tot de initiële doelstellingen uit het Akkoord van de DLT als ook de maatregelen van de private partijen.</p>	Waar mogelijk zullen stakeholders, waaronder de DLT, bij de verdere uitwerking van het CO <sub>2</sub> -plafond betrokken worden en de inzichten binnen het beleidskader zullen worden meegenomen in de vormgeving van het borgingsinstrument.
NGO's	Het CO <sub>2</sub> -plafond staat in de Luchtvaartnota, het coalitieakkoord en twee moties en is dus een afspraak die uitgevoerd moet worden. Het is nu tijd om het in te gaan voeren.	Er wordt besloten een plafond per luchthaven in te voeren. Hierna wordt zo snel mogelijk, maar wel zorgvuldig, verder gewerkt aan wetgeving, waarbij ook alle stakeholders betrokken worden.

**Onze referentie**  
IENW/BSK-2023/38067

**Opgesteld door**  
Bestuurskern  
Dir. Luchtvaart  
Afdeling Duurzame Luchtvaart

**Aan**  
minister

**Bijlage(n)**  
3