



Advies I&W over CO₂-plafond: Taak 5

Beleidsadvies over de internationale
inzet



CE Delft

Committed to the Environment

Advies I&W over CO₂-plafond: Taak 5

Beleidsadvies over de internationale inzet

Auteurs: Maarten de Vries, Stefan Grebe

Delft, CE Delft, maart 2022

Publicatienummer: 22.210226.042

Luchtvaart / Overheidsbeleid / Internationaal / Kooldioxide / Grenswaarde / Brandstoffen / ETS

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Kenmerk: 4500311124

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider [Stefan Grebe](#) (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al meer dan 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Inhoud

| | | |
|---|---|----|
| | Samenvatting | 3 |
| 1 | Inleiding | 5 |
| | 1.1 Aanleiding | 5 |
| | 1.2 Doel van de deelstudie | 5 |
| | 1.3 Afbakening | 6 |
| | 1.4 Leeswijzer | 6 |
| 2 | Krachtenveldanalyse | 7 |
| | 2.1 Inleiding | 7 |
| | 2.2 Potentiële medestanders voor een ambitieus klimaatbeleid in de luchtvaart | 7 |
| | 2.3 Mogelijke weerstand tegen een ambitieus klimaatbeleid in de luchtvaart | 11 |
| | 2.4 Conclusie | 14 |
| 3 | Inpassing in de internationale context | 15 |
| | 3.1 Inleiding | 15 |
| | 3.2 De ETS-variant | 15 |
| | 3.3 De brandstofvariant | 18 |
| | 3.4 De luchthavenvariant | 20 |
| | 3.5 Conclusie | 21 |
| 4 | Beleidsadvies | 23 |
| | 4.1 Inleiding | 23 |
| | 4.2 Beleidsadvies - defensieve component | 23 |
| | 4.3 Beleidsadvies - offensieve component | 25 |
| | 4.4 Conclusie | 26 |
| 5 | Conclusies | 27 |
| | Literatuur | 28 |

Samenvatting

In de Luchtvaartnota 2020-2050 heeft het kabinet de klimaatdoelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart 2020 overgenomen. Dit betekent dat de CO₂-emissies van vertrekkende vluchten uit Nederland in 2030 minimaal moeten zijn gereduceerd tot het niveau van 2005. In 2050 dient de uitstoot te zijn gehalveerd en in 2070 mogen uit Nederland vertrekkende vluchten geen CO₂ meer uitstoten. Om de klimaatdoelen uit de Luchtvaartnota te realiseren, werkt het kabinet een zogenaamd CO₂-plafond uit: dit instrument moet garanderen dat de CO₂-limiet niet wordt overschreden.

De volgende varianten van het CO₂-plafond liggen daarbij op tafel:

1. De ETS-variant. Hierbij wordt een nationaal emissiehandelssysteem voor de luchtvaart opgezet, bestaande uit een afnemend plafond voor CO₂-emissierechten en een handelssysteem voor deze emissierechten.
2. De brandstofvariant. Hierbij wordt de CO₂-uitstoot van de Nederlandse luchtvaart begrensd door partijen in de brandstofketen te reguleren.
3. De luchthavenvariant. In deze variant wordt per luchthaven een emissieplafond ingesteld.

In de eerste vier deelstudies van dit advies voor het ministerie van I&W zijn de ontwerpkeuzes en mogelijke effecten van met name de ETS-variant en de brandstofvariant onderzocht. In dit vijfde en laatste deelrapport is een beleidsadvies voor het ministerie opgesteld, gericht op de inpassing van het CO₂-plafond in de internationale (beleids)context. Dit beleidsadvies gaat in op de (diplomatieke) inzet die Nederland kan toepassen om een effectief en internationaal geaccepteerd CO₂-plafond te realiseren.

Om tot dit advies te komen hebben we eerst het internationale krachtenveld geïnventariseerd. Hier hebben we wat breder gekeken dan alleen de optie van een CO₂-plafond, en ook andere nationale beleidsmaatregelen om emissiereducties in de luchtvaart te bewerkstellingen meegenomen. We concluderen dat potentiële medestanders voor dergelijk beleid primair in Noordwest-Europa te vinden zijn, en dan vooral onder de Scandinavische landen. Met name Finland en Zweden hebben beleid aangekondigd dat vergelijkbaar is met het CO₂-plafond, al mist in beide gevallen de garantie dat de CO₂-limiet niet wordt overschreden, die een eis is van het Nederlandse CO₂-plafond. Ook Frankrijk en Duitsland kennen nationale maatregelen om luchtvaartemissies tegen te gaan bovenop het EU-beleid.

Weerstand tegen nationaal klimaatbeleid in de luchtvaart is echter ook te verwachten. Met name grote spelers in de internationale handel en/of in de internationale luchtvaart hebben in de onderhandelingen over CORSIA binnen de ICAO aangegeven dat ze tegen unilaterale maatregelen zijn die luchtvaartemissies reguleren. Het ligt niet in de verwachting dat de Europese Commissie tegen de ambitie van het Nederlandse CO₂-plafond bezwaar zal hebben, maar ze kan mogelijk wel in het geweer komen als de uitwerking van het CO₂-plafond niet compatibel is met EU-wetgeving en/of bestaande regelgeving ondermijnt.

Vervolgens hebben we bekeken tegen welke internationale bezwaren en risico's de verschillende varianten van het CO₂-plafond mogelijk aan zouden kunnen lopen. We hebben gezien dat vooral de ETS-variant vatbaar is voor dergelijke bezwaren. Met name de dubbele regulering van emissies van uit Nederland vertrekkende, intra-Europese vluchten, maakt de compatibiliteit met bestaande EU-wetgeving en de steun van de Commissie onzeker. Een analyse van de juridische risico's, voorafgaand aan de keuze van de variant en nauwe betrokkenheid van de Commissie zijn daarom noodzakelijk. Daarnaast zou een bezwaar



kunnen zijn dat de ETS-variant leidt tot verplaatsing van emissies (waterbedeffect) binnen de EU. Verder zullen derde landen naar verwachting bezwaar aantekenen tegen de extra-territoriale werking van de ETS-variant, zoals ze ook hebben gedaan tegen het opnemen van luchtvaartemissies in het EU ETS. Dit kan geopolitieke risico's opleveren voor de invoering van het CO₂-plafond. Tot slot is de weerstand bij andere ICAO-lidstaten bij de ETS-variant waarschijnlijk het grootste, omdat deze variant een marktmechanisme met internationale werking betreft, en ICAO in resoluties steun uitspreekt voor CORSIA als het enige, mondiale marktmechanisme om het klimaateffect van de luchtvaart tegen te gaan. Dit zou ertoe kunnen leiden dat Nederland zijn beleidsdoelen binnen ICAO minder makkelijk behaalt.

Binnen de brandstofvariant zijn deze bezwaren in (veel) mindere mate aanwezig. Wel leidt deze variant tot een dubbele financiële belasting voor luchtvaartmaatschappijen. Het Duitse nationale ETS voor de gebouwde omgeving en mobiliteit kent een vergelijkbare dubbele belasting en bevat daarvoor een compensatiemechanisme dat mogelijk ook bruikbaar is voor de brandstofvariant.

Bij de luchthavenvariant zijn de internationale risico's het kleinste, omdat buitenlandse partijen niet worden gereguleerd. Bij deze variant is er sprake van een collectieve, maar niet van een individuele prikkel voor luchtvaartmaatschappijen om te verduurzamen. Daarbij leidt de luchthavenvariant niet tot hogere kosten voor luchtvaartmaatschappijen, waardoor de prikkel om tot extra CO₂-reducties te komen minder sterk is. Indien daardoor minder reducties worden gerealiseerd zou dat kunnen leiden tot een minder snelle stijging of zelfs een afname in het aantal beschikbare slots op de Nederlandse luchthavens. Voor een afname van het aantal slots bestaat op dit moment nog geen procedure.

Het beleidsadvies bestaat uit een defensieve en een offensieve component.

De defensieve component is erop gericht om het CO₂-plafond optimaal te laten landen in de internationale context en zo weinig mogelijk beleidsmatige en diplomatieke wrijving te veroorzaken. Voor alle varianten geldt het advies dat het voor Nederland belangrijk is om in te zetten op een ambitieus Europees emissiereductiebeleid voor de luchtvaart. Hiermee kan het gat tussen Europese en Nederlandse ambities worden verkleind, waardoor het CO₂-plafond mogelijk niet of weinig gaat 'knellen'. Dit zou internationale bezwaren enigszins verzachten - en nationale bezwaren overigens eveneens.

Voor de ETS-variant geldt het advies om tijdig alle diplomatieke kanalen te gebruiken, om weerstand bij derde landen en multilaterale organisaties te verminderen, steun te zoeken bij gelijkgezinde landen en van tevoren een strategie op te stellen ten aanzien van de handhaving van het CO₂-plafond. Voor de brandstofvariant is het nuttig om te rade te gaan bij landen die ervaring hebben met beleid dat op de brandstofleveranciers aangrijpt, met name Duitsland en Zweden. Voor de luchthavenvariant is de minste defensieve inzet nodig. Wel is het raadzaam om tijdige *outreach* te doen richting Frankrijk vanwege de mogelijke concurrentie-effecten voor Air France-KLM.

Bij de offensieve component van het beleidsadvies is het in de eerste plaats van belang om vast te stellen wat de beleidsdoelstelling is die Nederland nastreeft. Omdat er al een ETS voor de luchtvaart bestaat op EU-niveau ligt het niet voor de hand om het CO₂-plafond als zodanig Europees te willen invoeren. Wel zou een belangrijk aspect van het CO₂-plafond, zoals de harde borging of verplichting om reductie in-sector te behalen, naar EU-niveau kunnen worden geëxporteerd. Om een dergelijke doelstelling te realiseren kan Nederland nauw optrekken met de Scandinavische landen in Nordic-verband. Daarnaast is het van belang om in een vroeg stadium de steun van de Europese Commissie veilig te stellen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de Luchtvaartnota heeft het kabinet de klimaatdoelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart overgenomen en vastgesteld (Duurzame Luchtvaarttafel, 2020; Ministerie van I&W, 2020). Dit betekent dat de CO₂-emissies van vertrekkende internationale vluchten uit Nederland in 2030 minimaal moeten zijn gereduceerd tot het niveau van 2005. In 2050 dient de uitstoot zijn gehalveerd en in 2070 mogen uit Nederland vertrekkende internationale vluchten geen CO₂ meer uitstoten. Het doel voor 2050 is gebaseerd op de internationale doelstelling van de luchtvaartbranche – wanneer de ICAO een ambitieuzer doel vaststelt voor 2050 zal het kabinet deze aanscherping overnemen. De CO₂-reducties moeten op vluchten vanuit Nederland en binnen de sector worden gerealiseerd; het is dus niet mogelijk om aan de doelen van de Luchtvaartnota te voldoen door middel van CO₂-compensatie of administratieve vereveningen.

Om de klimaatdoelen uit de Luchtvaartnota te borgen, werkt het kabinet een zogenaamd CO₂-plafond uit: dit instrument moet de limiet op de CO₂-uitstoot van de luchtvaart juridisch bindend maken. Ter voorbereiding op de politieke besluitvorming over het CO₂-plafond is het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) een participatieproces gestart. Binnen dit proces wordt – in afstemming met partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel – het CO₂-plafond verder uitgediept. Het kabinet hanteert de werkhypothese dat een plafond per luchthaven (vastgelegd in de Luchthavenverkeersbesluiten) het meest kansrijk is, maar partijen mochten ook andere varianten van een CO₂-plafond inbrengen, mits deze aan drie voorwaarden voldoen:

1. Het instrument is gericht op het borgen van de CO₂-doelstellingen voor 2030, 2050 en 2070 uit de Luchtvaartnota voor uit Nederland vertrekkende internationale vluchten.
2. Het gaat om CO₂-reductie binnen de luchtvaartsector, dus exclusief CO₂-compensatie.
3. Het plafond stelt een duidelijke handhaafbare grens aan de toegestane CO₂-uitstoot zodat een garantie (resultaatsverplichting) ontstaat voor het halen van de doelen.

Inmiddels zijn naast de luchthavenvariant twee andere varianten van het CO₂-plafond uitgewerkt: één waarbij luchtvaartmaatschappijen worden genormeerd middels een nationaal ETS voor de luchtvaart, en één waarbij brandstofleveranciers worden gereguleerd. Daarnaast is er een deelstudie gewijd aan de internationale effecten van deze drie varianten van het CO₂-plafond (CE Delft, 2021c). In deze laatste deelstudie wordt het internationale krachtenveld in kaart gebracht en formuleren we een beleidsadvies voor het ministerie van I&W over de inpassing van het CO₂-plafond in de internationale context.

1.2 Doel van de deelstudie

De invalshoek van deze laatste deelstudie wijkt enigszins af van de eerste vier. Waar het in de eerdere deelstudies vooral ging om het in kaart brengen van de werking en de mogelijke effecten van de verschillende varianten van het CO₂-plafond, staat nu de diplomatieke dimensie centraal. Doel van de deelstudie is om te komen tot een beleidsadvies over hoe het CO₂-plafond het beste ingepast kan worden in de internationale context, om daarmee de acceptatie en de effectiviteit van het CO₂-plafond te borgen. Hierbij gaat het erom hoe het CO₂-plafond het beste bij bestaande internationale instrumenten zou kunnen aansluiten en welke diplomatieke inzet Nederland kan toepassen op bilateraal, Europees en mondiaal niveau om een effectief CO₂-plafond te realiseren. Deze inzet is er aan de ene kant op

gericht om medestanders te overtuigen om vergelijkbaar beleid te voeren en aan de andere kant om te voorkomen dat weerstand tegen het CO₂-plafond zorgt voor uitholling van het systeem of een diplomatieke weerslag veroorzaakt op andere terreinen.

1.3 Afbakening

Het eerste deel van deze studie betreft een krachtenveldanalyse op basis van *deskresearch*. Deze analyse richt zich in de eerste plaats op potentiële medestanders voor een ambitieus klimaatbeleid voor de luchtvaartsector, met name landen die het Joint Statement on Sustainable Aviation Fuels (PV EU, 2021) hebben getekend. Daarnaast wordt in algemene termen de mogelijke weerstand geschetst die verwacht kan worden bij de invoering van een CO₂-plafond. Hierbij komen niet alleen andere landen maar ook multilaterale organisaties (EU, ICAO) aan bod.

In het tweede deel wordt vervolgens per variant een overzicht gegeven van mogelijke bezwaren en risico's waar de uitrol van het CO₂-plafond internationaal tegenaan zou kunnen lopen. Inhoudelijk leunt dit onderdeel sterk op de eerdere deelstudies, maar hier wordt de informatie per variant gerangschikt in plaats van per thema, en wordt uitgebreider ingegaan op de mogelijkheden die Nederland heeft voor mitigatie van deze risico's en bezwaren.

Het laatste deel van dit rapport bestaat uit het beleidsadvies zelf. Zoals hierboven al aangegeven is dit advies zowel defensief bedoeld, om de invoering van het CO₂-plafond internationaal zo zacht mogelijk te laten landen, als offensief, waarbij getracht wordt andere landen te winnen voor het idee van de invoering van een CO₂-plafond. Een bredere invoering zou immers zowel een impuls geven aan het borgen van de internationale klimaatdoelstellingen als mogelijke waterbedeefecten en concurrentienadelen voor de Nederlandse luchtvaartsector verzachten.

1.4 Leeswijzer

Aan elk van de drie hierboven beschreven onderdelen wordt een hoofdstuk gewijd. In Hoofdstuk 2 inventariseren we het internationale krachtenveld ten aanzien van een ambitieus nationaal klimaatbeleid voor de luchtvaart. In Hoofdstuk 3 volgt, per variant van het CO₂-plafond, een bespreking van de bezwaren en risico's die in de internationale context zouden kunnen optreden. In Hoofdstuk 4 wordt het beleidsadvies zelf gepresenteerd. Tot slot bespreken we in het laatste hoofdstuk kort de algemene conclusies van de deelstudie.

2 Krachtenveldanalyse

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het internationale krachtenveld geschetst ten aanzien van ambitieus nationaal beleid om luchtvaartemissies te beperken. We kijken daarbij dus wat breder dan de specifieke beleids optie van een CO₂-plafond. Bij het zoeken naar steun voor de invoering van een CO₂-plafond gaat het immers in eerste instantie om het vinden van een gedeelde ambitie om op dit terrein nationaal beleid te voeren, in aanvulling op Europees beleid. De precieze vorm die dat beleid aanneemt is een tweede vraag. We identificeren potentiële medestanders en inventariseren welke nationale reductiemaatregelen zij hebben genomen, of voornemens zijn te doen. Vervolgens bekijken we welke van die maatregelen het meeste overeenstemmen met het Nederlandse CO₂-plafond en wat dat betekent voor mogelijke allianties. We maken daarbij geen onderscheid tussen de varianten maar houden de criteria voor het CO₂-plafond aan zoals genoemd in Paragraaf 1.1.

Vervolgens kijken we naar landen en internationale organisaties die mogelijk minder enthousiast zouden reageren op de invoering van een CO₂-plafond. Net als bij de medestanders richten we ons in dit hoofdstuk op hun positie ten aanzien van de algemene idee van nationaal klimaatbeleid voor de luchtvaart als kop op Europees beleid en om de basisprincipes van een CO₂-plafond. Bezwaren die te maken hebben met de specifieke kenmerken van de verschillende varianten van het CO₂-plafond worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

2.2 Potentiële medestanders voor een ambitieus klimaatbeleid in de luchtvaart

Afbakening

Een aanknopingspunt voor het identificeren van potentiële medestanders voor een ambitieus luchtvaartbeleid ligt in het Joint Statement on Sustainable Aviation Fuels, dat op 8 februari 2021 werd gepubliceerd (PV EU, 2021). Ministers van Transport van acht EU-lidstaten (Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Spanje en Zweden) verklaren hierin de Europese Commissie te steunen in haar doelstelling om het gebruik en de productie van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF) op te schalen. Ook roepen de landen de Commissie op om financiële steun vrij te maken voor verdere stimulering van SAF, met name synthetische brandstoffen.¹

Het gebruik van SAF is een belangrijke route om CO₂-emissies in de luchtvaart terug te brengen zonder het luchtvaartvolume drastisch te moeten inperken. Het ligt daarom voor de hand dat landen die willen inzetten op opschaling van SAF dat doen met het oog op de potentiële emissiereducties in de luchtvaart die gebruik van SAF met zich meebrengt. Dat wil echter niet zeggen dat deze landen ook een CO₂-plafond voor de luchtvaart of een soortgelijke maatregel overwegen. Het CO₂-plafond zoals het Nederlandse kabinet dat

¹ Merk op dat deze verklaring is uitgegaan voordat de Commissie op 14 juli 2021 in het kader van het Fit for 55-pakket een voorstel deed om een bijmengverplichting voor SAF in te voeren via de ReFuelEU Aviation verordening (EC, 2021b), hoewel de landen in de verklaring al wel naar dit initiatief verwijzen.

momenteel uitwerkt is in de Europese context een vrij rigoureuze maatregel, met name door de voorwaarde dat het de CO₂-doelstellingen voor de luchtvaart moet garanderen (borgen), terwijl dit plafond een vrijwillige ‘kop’ op Europees beleid betekent. Er zijn ook maatregelen denkbaar die de luchtvaartemissies sterker terugbrengen dan op grond van EU-wetgeving noodzakelijk is, maar daarbij geen strikte grens aan de totale emissies opleggen.

We hebben op basis van openbare bronnen geïnventariseerd welke nationale maatregelen de landen die de SAF-verklaring hebben ondertekend hebben genomen of van plan zijn te nemen om de emissies van hun luchtvaartsector verder te beperken. Aan deze zeven landen² voegen we Italië toe, omdat we daarmee alle vier grote economieën in West-Europa in de inventarisatie meenemen, en Noorwegen, omdat dit EEA-lid vergelijkbare ambities heeft als de ondertekenaars van de SAF-verklaring. Centraal- en Oost-Europese lidstaten nemen we niet mee, omdat het op grond van hun algemene positie op het gebied van EU-klimaatbeleid niet voor de hand ligt dat zij additioneel beleid zullen (willen) voeren om hun luchtvaartemissies in te perken³. Vanwege zijn nabijheid en grote economie is het Verenigd Koninkrijk in principe een belangrijk land om in de krachtenveldanalyse te betrekken. We gaan er echter van uit dat het vinden van medestanders voor een CO₂-plafond, waar we in deze sectie de focus op leggen, binnen de EU/EEA moet gebeuren, omdat in dat geval de meerwaarde in termen van het gelijktrekken van het speelveld veel groter is dan voor landen die zich buiten de Europese interne markt bevinden. Het VK komt daarom verderop in dit hoofdstuk aan bod.

Resultaten

In Tabel 1 wordt de uitkomst van deze inventarisatie voor de aangegeven negen landen gepresenteerd. Er is onder andere gebruik gemaakt van mediaberichten en van de nationale actieplannen voor emissiereductie die de lidstaten van ICAO hebben ingediend (ICAO, lopend). Alleen duidelijk omschreven, bestaand en voorgenomen beleid op nationaal niveau is meegenomen⁴. In de analyse is voorts uitgegaan van overheidsbeleid, niet van bijvoorbeeld voornemens van de luchtvaartsector zelf. Het is echter niet altijd duidelijk of beleid ook daadwerkelijk al in wetgeving is geïmplementeerd of alleen maar is aangekondigd. In dat laatste geval kan bijvoorbeeld het ontbreken van parlementaire steun of een regeringwissel betekenen dat de maatregel toch niet van kracht is (of zal zijn in geval van een startdatum in de toekomst). Ondanks deze onzekerheid biedt de analyse wel een goed overzicht van welk type beleid in de betreffende landen reëel en/of wenselijk wordt geacht. Om volledige zekerheid te krijgen over de status van de beleidsvoornemens zou hier via de respectievelijke Nederlandse ambassades in deze landen naar kunnen worden geïnformeerd.

² Het is uiteraard niet nodig Nederland zelf in deze analyse van het krachtenveld te betrekken.

³ De Baltische staten, met name Letland en Estland, voegen zich qua uitgesproken ambitieniveau soms wel bij de West-Europese lidstaten. Een nationale kop op Europees beleid is in deze landen echter minder waarschijnlijk en bovendien beschikken ze slechts over een kleine luchtvaartsector.

⁴ Dit betekent dat o.a. algemene steunbetuigingen voor een bepaalde ontwikkeling zonder daaraan gekoppelde beleidsmaatregelen, onderzoeksprojecten of maatregelen in internationaal verband (zoals Single European Sky) niet in de analyse zijn betrokken.

Tabel 1 - Nationaal beleid om emissies door de luchtvaartsector te beperken

| Land | Bijmengverplichting SAF | Emissie-reductiedoel | Efficiëntere operaties | Vliegbelasting | Overig |
|------------|-------------------------|----------------------|------------------------|----------------|---|
| Denemarken | | | | | |
| Finland | > EU | x | x | | |
| Frankrijk | = EU | | x | x | Verbod korte binnenlandse vluchten, vliegbelasting op vrachtschepen van uitbreidingsplannen luchthavens Parijs. |
| Duitsland | > EU | | x | x | Landingsheffing (per LTO-cyclus) op basis van uitstoot; nationaal emissiehandelssysteem voor de mobiliteit en de gebouwde omgeving ⁵ . |
| Luxemburg | | | | | |
| Spanje | = EU | | | | |
| Zweden | | x | x | x | Landingsheffing op basis van uitstoot (per LTO-cyclus). |
| Italië | | | x | | |
| Noorwegen | > EU | | x | x | CO ₂ - NO _x - en SO _x -belastingen voor binnenlandse vluchten (volledige uitstoot). |

Voor de bijmengverplichting is aangegeven of het nationale beleid (ongeveer) overeenkomt met de eisen in de ReFuelEU Aviation verordening (EC, 2021b) (= EU) of dat dit ambitieuzer is (> EU).

Een aantal zaken valt op in deze tabel. Allereerst de lege regels bij Denemarken en Luxemburg. Denemarken heeft een nationaal actieplan bij ICAO ingediend, maar stelt daarin expliciet dat dit een weergave van bijdragen van stakeholders betreft en niet als officieel Deens overheidsbeleid moet worden beschouwd. Ook uit andere bronnen blijkt dat de Deense luchtvaartsector wel initiatieven heeft ontplooid om emissies in de sector te reduceren, maar dat hiervoor geen sectorspecifiek beleid door de overheid is opgesteld. Dat wil niet zeggen dat het algemene klimaatbeleid van Denemarken niet ambitieus is; het land heeft zichzelf een doelstelling van 70% broeikasgasemissiereductie in 2030, ten opzichte van 1990, opgelegd en wil in 2050 onafhankelijk zijn van fossiele brandstoffen (DEA, s.d.) Het 70%-reductiedoel voor 2030 heeft echter geen betrekking op de internationale luchtvaart; het gaat alleen om nationale broeikasgasemissies (Denmark's Action Plan, 2021 (ICAO, lopend)).

Luxemburg heeft geen nationaal actieplan bij ICAO ingediend. Als klein land zet het vooral in op Europese samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van de SAF-bijmengverplichting. Daarnaast heeft Luxemburg het initiatief genomen voor een algemene koolstofbelasting (EURACTIV, 2019).

⁵ Deze maatregel is van toepassing op alle brandstoffen voor verbrandingsmotoren en dus veel breder dan alleen luchtvaart. In het vervolg van dit rapport komt het Duitse nationale ETS vooral ter sprake in de vergelijking van dit instrument met het Nederlandse CO₂-plafond, niet zozeer als Duitse maatregel om luchtvaartemissies te reduceren.

Wat verder duidelijk wordt uit Tabel 1 is dat de meeste ambitie ligt bij de (overige) Scandinavische landen, Frankrijk en Duitsland. Zweden en Finland springen eruit vanwege een broeikasgasreductiedoel, wat interessant is in het kader van onze zoektocht naar medestanders voor een CO₂-plafond. Noorwegen valt op met specifieke belastingen voor CO₂-, NO_x- en SO_x-uitstoot op binnenlandse vluchten. Een aantal Franse maatregelen grijpt direct aan op de luchtvaartvolumes, in plaats van via belastingen of brandstofeisen, door korte vluchten te verbieden en af te zien van uitbreiding van de Parijse luchthavens. Duitsland heeft een nationaal emissiehandelssysteem ingevoerd dat aangrijpt op brandstofleveranciers en daarmee ook gevolgen heeft voor (de prijs van) luchtvaartbrandstoffen.

De landen die een bijmengverplichting voor SAF hanteren hadden hier al toe besloten voor de publicatie van het Fit for 55-pakket (EC, 2021a) in juli 2021. De ReFuelEU Aviation verordening (EC, 2021b) in dit pakket voorziet in een bijmengverplichting voor SAF van 2% in 2025, 5% in 2030 en verder oplopend tot 63% in 2050. Daarnaast stelt de Commissie een specifieke bijmengverplichting voor synthetische brandstoffen van 0,7% in 2030, 5% in 2035 en verder oplopend tot 28% in 2050. Zoals aangegeven in Tabel 1 zijn de nationale bijmengverplichtingen van Spanje en Frankrijk in lijn met deze Europese verplichting. In Finland en Noorwegen geldt een hogere doelstelling van 30% hernieuwbare luchtvaartbrandstoffen in 2035 en 2030, respectievelijk. De Duitse doelstelling geldt alleen voor synthetische brandstoffen, maar is ook hoger dan in het Commissievoorstel (0,5% in 2026, 1% in 2028 en 2% in 2030).

Zweden kent geen nationale bijmengverplichting, maar in plaats daarvan een broeikasgasreductiedoel dat aangrijpt op de brandstofleveranciers. In 2021 moet de uitstoot van de verkochte luchtvaartbrandstof met 0,8% zijn gedaald, oplopend tot 27% in 2030. Omdat deze doelstelling gehaald moet worden door duurzame brandstoffen bij te mengen is de maatregel goed vergelijkbaar met de bijmengverplichting van Finland en Noorwegen. Voor de berekening van de Zweedse uitstoot wordt een levenscyclusmethode gehanteerd gebaseerd op de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED) (Sweden's Action Plan, 2021; (ICAO, lopend).

De Finse reductiedoelstelling tot slot heeft betrekking op de uitstoot van vertrekkende vluchten (binnenlands en internationaal) en moet in-sector bereikt worden. De doelstelling bedraagt 15% reductie in 2030 en 50% in 2045, ten opzichte van emissies in 2018. Deze doelstelling lijkt daarmee van alle maatregelen in de onderzochte landen het meeste op de doelstelling van het Nederlandse CO₂-plafond. In tegenstelling tot het CO₂-plafond lijkt het Finse voorstel echter geen harde, handhaafbare grens te kennen waarmee de reductiedoelstelling geborgd wordt. De doelstelling moet gerealiseerd worden door een combinatie van hernieuwbare brandstoffen, energie-efficiëntie en koolstofbeprijzing (Finland's Action Plan, 2021; (ICAO, lopend).

Conclusies en overwegingen

We kunnen concluderen dat, binnen de groep van West-Europese EU/EEA-lidstaten die we hebben bekeken, de Scandinavische landen Noorwegen, Finland en Zweden de meest ambitieuze nationale maatregelen kennen om luchtvaartemissies terug te dringen. Denemarken is weliswaar ook ambitieus op klimaatgebied en wil zijn uitstoot sneller terugdringen dan noodzakelijk onder EU-wetgeving, maar lijkt (nog) geen specifieke doelstellingen voor de (internationale) luchtvaartsector te hebben afgekondigd. Het Finse broeikasgasemissiereductiedoel voor de luchtvaart vertoont veel overeenkomsten met de Nederlandse doelstelling (heeft betrekking op alle vertrekkende vluchten; reductie moet in-sector worden

bereikt), maar een hard borgingsmechanisme vergelijkbaar met het mechanisme van een CO₂-plafond ontbreekt.

Nederland trekt op klimaatgebied al sterk op met de Scandinaviërs in Nordic-verband. Daar zou een alliantie gericht op het (sterker) terugdringen van luchtvaartemissies goed in kunnen passen. Aan de andere kant zijn er ook verschillen. Noorwegen, Zweden en Finland zijn uitgestrekte landen met veel kleine vliegvelden. Bij alle drie is de inzet op de ontwikkeling van elektrische vliegtuigen voor binnenlandse vluchten een belangrijk onderdeel van hun duurzame luchtvaartstrategie. Dat is voor Nederland minder relevant door het ontbreken van binnenlandse vluchten en een hoog aandeel intercontinentale vluchten.

Frankrijk en Duitsland hebben ook verschillende nationale maatregelen ontwikkeld bovenop het Europese beleid. Beide zijn belangrijke Europese lidstaten wier steun voor een CO₂-plafond om alleen die reden al welkom zou zijn. Daarnaast is in Duitsland een nationaal ETS van kracht voor de bebouwde omgeving en mobiliteit. Als Nederland voor de brandstoffenvariant van het CO₂-plafond zou kiezen, zou Duitsland hieraan wellicht advies en/of steun kunnen leveren⁶. Met Frankrijk trekt Nederland nauw op in de onderhandelingen over het Fit for 55-pakket, omdat op een aantal belangrijke elementen de belangen van beide landen grotendeels samenvallen. Daarnaast is vanwege het partnerschap van KLM en Air France bilaterale afstemming met Frankrijk op luchtvaarterrein van groot belang. Frankrijk kan daarom een welkome medestander zijn ten aanzien van het CO₂-plafond. Het ligt echter niet voor de hand om Frankrijk en Duitsland gezamenlijk bij de Nederlandse plannen te betrekken. In een dergelijke driehoekscombinatie zou Nederland met afstand de junior-partner vormen, en de Duitse en Franse aanpak van luchtvaartemissies liggen niet zo dicht bij elkaar (en bij de Nederlandse) als die van de Scandinavische landen. Ten aanzien van Frankrijk en Duitsland liggen de kansen daarom meer in een bilaterale inzet.

Tot slot geldt voor Duitsland en Frankrijk (maar ook België, dat we verder niet in deze analyse hebben behandeld) dat de nabijheid tot Nederlandse luchthavens zou kunnen betekenen dat hun luchtvaartsector profiteert van het CO₂-plafond doordat reizigers door prijsstijgingen in Nederland naar het buitenland uitwijken. De keerzijde van dit positieve economische effect is dat de emissies van de luchtvaartsectoren van deze landen toenemen en ze hun eigen reductiedoelen daardoor minder makkelijk halen. De positie van buurlanden kan daarom, ondanks vergelijkbare klimaatambities, genuanceerd liggen.

2.3 Mogelijke weerstand tegen een ambitieus klimaatbeleid in de luchtvaart

EU-lidstaten

Zoals hierboven al kort aangegeven bestaat er binnen de EU in grote lijnen een tweedeling met betrekking tot de nationale posities ten aanzien van EU-klimaatbeleid. West-Europese lidstaten staan over het algemeen positief tegenover ambitieuze Europese klimaatdoelen, terwijl Centraal- en Oost-Europese lidstaten vaak hun zorgen uiten over de betaalbaarheid van emissiereducerende maatregelen en wijzen op de verschillen tussen west en oost in termen van economische en historische omstandigheden.

⁶ Omdat het Duitse ETS op de brandstoffenleveranciers aangrijpt ligt dit meer voor de hand bij een keuze voor de brandstofvariant dan bij een keuze voor de ETS-variant. Dit wordt uitgebreid uitgewerkt in het volgende hoofdstuk. Zie ook CE Delft, (2021b), par. 2.3.

Nu is het niet waarschijnlijk dat de minder ambitieuze EU-lidstaten op zichzelf grote bezwaren hebben tegen de invoering van een Nederlands CO₂-plafond voor de luchtvaart; deze landen hebben zelf over het algemeen geen grote luchtvaartsector, zij zullen geen last ondervinden van het CO₂-plafond en zullen dit verder als een nationale aangelegenheid zien. Wel kan de positie van deze groep lidstaten het Nederlandse belang indirect schaden. Aangezien het CO₂-plafond een nationale kop op Europees beleid betekent⁷ zal de internationale inpassing hiervan in het algemeen, los van de exacte variant, makkelijker gaan naarmate het verschil in ambitie tussen het CO₂-plafond en het staande EU-beleid kleiner is. Het CO₂-plafond is daarom geholpen bij een hoog ambitieniveau van het EU-beleid inzake emissiereducties in de luchtvaart. Wanneer andere EU-lidstaten zich hier tegen uitspreken, bijvoorbeeld door zich niet achter de recente Fit for 55-voorstellen inzake luchtvaart te scharen, kan dit de context waarin het CO₂-plafond moet landen negatief beïnvloeden. Aan de andere kant zou deze groep lidstaten hun steun aan ambitieus EU-beleid kunnen onthouden juist met het argument dat het aan lidstaten zelf is om ambitieuzere maatregelen te nemen. In dat geval zouden minder ambitieuze EU-lidstaten het CO₂-plafond dus kunnen steunen, maar tegelijkertijd als argument gebruiken tegen hogere ambities op EU-niveau.

Derde landen

Derde landen waarvan weerstand te verwachten is tegen ambitieuze nationale reductie-maatregelen in de luchtvaart zijn met name landen met een groot belang in de internationale luchtvaart. Hierbij kan ten eerste gedacht worden aan landen met een sterke geopolitieke positie, bijvoorbeeld omdat ze beschikken over een omvangrijke economie, een groot luchtruim en/of een spilpositie in internationale handelsstromen. Belangrijke landen in deze categorie zijn Rusland, de Verenigde Staten en China. Daarnaast kunnen ook Brazilië en India hieronder geschaard worden. Een tweede categorie bestaat uit landen die een sleutelrol spelen in de internationale luchtvaart, bijvoorbeeld omdat ze beschikken over luchthavens die een belangrijke hubfunctie vervullen. In deze categorie vallen Turkije (Istanbul), het Verenigd Koninkrijk (Londen)⁸, de Verenigde Arabische Emiraten (Dubai) en Qatar (Doha). Uiteraard kunnen sommige landen ook tot beide categorieën gerekend worden.

Voor beide categorieën geldt dat zij in het algemeen zullen trachten om maatregelen die de internationale luchtvaart beperkingen opleggen zoveel mogelijk tegen te houden. In het CO₂-plafond van Nederland alleen zullen ze vermoedelijk niet snel een bedreiging zien, en mogelijk zelfs kansen om marktaandeel over te nemen van Schiphol, mocht het CO₂-plafond tot een krimp in luchtvaartvolume leiden. Deze landen zouden echter wel zorgen kunnen hebben over de precedentwerking van dergelijke unilaterale stappen. Zij zijn er in het algemeen voorstander van om emissiereducerende maatregelen uitsluitend in multilateraal verband, zoals in ICAO, vast te stellen. Een belangrijke nuancering hierbij is dat de klimaatambitie van deze landen zelf hun positie op dit punt kan beïnvloeden. Binnen de Amerikaanse overheid zou bijvoorbeeld de wens om de (inter)nationale luchtvaart zo min mogelijk beperkingen op te leggen kunnen botsen met de ambitie om een sterk mondiaal klimaatbeleid te voeren. Turkije, de VAE en Qatar staan binnen de UNFCCC niet als ambitieus bekend en zullen vermoedelijk de belangen van hun luchtvaartsector laten

⁷ Hierbij wordt een 'nationale kop' opgevat als een nationale maatregel die aanvullend is op Europees beleid en niet verplicht is onder EU-wetgeving. Of het CO₂-plafond qua emissiereductie daadwerkelijk knellend wordt en daarmee tot meer reductie leidt dan het EU-beleid is nog onderwerp van onderzoek en hangt bovendien af van de uitkomst van de onderhandelingen over het Fit for 55-pakket (EC, 2021a).

⁸ Uiteraard kan het VK ook tot de eerste categorie landen gerekend worden.

prevaleren. Het VK daarentegen heeft zichzelf ambitieuze klimaatdoelen opgelegd en zou daarom tegen geloofwaardigheidsproblemen aanlopen als het zich sterk zou verzetten tegen nationale emissiereducerende maatregelen in de luchtvaart.

Wanneer we specifiek kijken naar de vorm van het CO₂-plafond als beleidsmaatregel, zien we dat de bezwaren van derde landen zich vermoedelijk vooral zullen richten op de mogelijkheid dat buitenlandse luchtvaartmaatschappijen (extraterritoriaal) eisen krijgen opgelegd die voortkomen uit het CO₂-plafond. Omdat de mate waarin dit van toepassing is sterk afhangt van de variant van het CO₂-plafond, zullen we dit type bezwaren in het volgende hoofdstuk behandelen.

Internationale organisaties

De EU – in deze paragraaf vooral opgevat als de Europese Commissie – staat een ambitieus klimaatbeleid voor, gebaseerd op de Europese Green Deal en de in 2021 aangenomen Europese klimaatwet, waarin de emissiereductiedoelen voor 2030 (tenminste 55% ten opzichte van 1990) en 2050 (klimaatneutraliteit) zijn opgenomen. Het Fit for 55-pakket (EC, 2021a) dat op 14 juli 2021 door de Commissie is gepresenteerd heeft als doel om het reductiedoel voor 2030 te implementeren en de weg te plaveien voor klimaatneutraliteit in 2050. Dit pakket bevat verschillende voorstellen die gevolgen hebben voor de luchtvaart⁹, zoals een bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen en de introductie van een minumbelastingtarief op kerosine. De Commissie benadrukt dat alle sectoren moeten bijdragen aan de energietransitie in Europa, ook de internationale sectoren, waaronder luchtvaart, die niet onder de afspraken van het Akkoord van Parijs vallen.

De algemene houding van de Europese Commissie ten aanzien van een ambitieus klimaatbeleid in de luchtvaart is dus positief. Ook jegens nationale maatregelen die een kop vormen op EU-beleid zal de Commissie in principe geen grote bezwaren hebben, tenzij deze de werking van de Europese beleidsmaatregelen belemmeren of hier juridisch niet compatibel mee zijn. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre dit voor de diverse varianten van het CO₂-plafond aan de orde is. Tot slot zou de Commissie (en overigens ook de hierboven behandelde derde landen) de introductie van een CO₂-plafond in Nederland waarschijnlijk op de voet volgen vanwege het verband met de werkingssfeer van het ETS. In 2014 besloot de Commissie om de werking van het ETS tijdelijk te beperken tot intra-EEA-vluchten na internationale protesten tegen de initiële toepassing op alle vluchten van en naar Europese luchthavens. In het Fit for 55-pakket stelt de Commissie voor om na 2023 het ETS toe te passen op intra-EEA-vluchten en CORSIA op vluchten daarbuiten. Mocht Nederland succesvol een CO₂-plafond introduceren dat ook aangrijpt op alle internationale vluchten vanuit Nederland, in lijn met de voorwaarden zoals genoemd in Paragraaf 1.1, dan roept dit opnieuw de vraag op of het ETS voor de luchtvaart niet ook van toepassing zou moeten en kunnen zijn op alle internationale vluchten.

Tot slot staan we kort stil bij de International Civil Aviation Organization (ICAO) en de European Civil Aviation Conference (ECAC). Een belangrijk instrument voor reductie van broeikasgasemissies door de luchtvaart waartoe ICAO heeft besloten is het Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). Onder dit mechanisme dienen de luchtvaartmaatschappijen van deelnemende landen hun uitstoot boven de *baseline* (op dit moment 2019) te compenseren door het kopen van internationale *carbon*

⁹ Zie ook de studie van CE Delft 'Effects of the Fit for 55 package on the Dutch aviation sector' voor het ministerie van I&W www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z03094&did=2022D06448



credits. Onder meer uit resolutie A40-19 over de invoering van CORSIA (ICAO, 2019), volgt dat ICAO zichzelf als het geschikte forum beschouwt om mondiale luchtvaartemissies te reguleren. Daarnaast is ICAO uitgesproken tegenstander van alternatieve nationale of regionale marktmechanismen naast CORSIA, uit vrees dat dit niet kosteneffectief is en/of tot dubbeltellingen van uitstoot leidt. Of het Nederlandse CO₂-plafond een marktmechanisme wordt hangt af van de variant waarin het wordt uitgewerkt, maar vastgesteld kan worden dat dergelijke initiatieven niet goed aansluiten bij de werkwijze van ICAO.

Nu geldt uiteraard dat de zienswijze van ICAO, als internationale organisatie, het product is van de posities van (de meerderheid van) de lidstaten, en het niet uitgesloten is dat deze in de loop der tijd kan wijzigen, bijvoorbeeld door inzet van Nederland en gelijkgezinde lidstaten. Op dit moment lijkt de weerstand tegen nationale of regionale instrumenten echter groot, aangezien de genoemde resolutie spreekt van ‘sterke steun vanuit de lidstaten voor een mondiale oplossing voor de internationale luchtvaartindustrie, in plaats van een mogelijke lappendeken van nationale en regionale marktmechanismen’.

De ECAC heeft in mindere mate dan ICAO een rol in onderhandelingen over internationale afspraken rond de luchtvaart. De lidstaten van de ECAC, waaronder het VK en Turkije, zullen binnen dit gremium geen andere posities innemen dan binnen ICAO, maar juist omdat onderhandelingen minder op de voorgrond staan kan de ECAC een nuttig platform zijn om de Nederlandse ideeën uit te dragen en met andere lidstaten van gedachten te wisselen.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we het krachtenveld geschetst ten aanzien van ambitieus klimaatbeleid in de luchtvaart en een CO₂-plafond in algemene zin. We hebben eerst medestanders geïdentificeerd binnen de EU/EEA en geconstateerd dat de Scandinavische landen de meest ambitieuze nationale maatregelen kennen om luchtvaartemissies terug te dringen. Nederlandse inzet op een alliantie voor ambitieus klimaatbeleid in de luchtvaart binnen Nordic-verband zou daarom kansen kunnen bieden. Daarnaast zijn ook Frankrijk en Duitsland relatief ambitieus op dit gebied; in deze gevallen past unilaterale inzet beter. Nauwe betrekkingen met Frankrijk zijn in algemene zin van belang vanwege de verbinding tussen KLM en Air France. De positie van buurlanden ten opzichte van het CO₂-plafond kan genuanceerd liggen vanwege de verschillende effecten van uitwijkgedrag.

Vervolgens hebben we ook verkend uit welke hoek mogelijke weerstand te verwachten is. In de eerste plaats kunnen EU-lidstaten die minder ambitieus zijn op klimaatgebied de Europese ambitie in het luchtvaartbeleid temperen, wat niet gunstig is voor de uitrol van het CO₂-plafond. Aan de andere kant prefereert deze groep EU-lidstaten nationale ambitieuze maatregelen mogelijk boven Europese. Daarnaast zijn derde landen die veel belang hebben bij een sterke internationale luchtvaartsector vermoedelijk niet enthousiast over een Nederlands CO₂-plafond vanwege de mogelijke precedentwerking, al hangt dit wel van hun eigen klimaatambities af. De Europese Commissie zal ambitie in principe toejuichen, maar zal nationale maatregelen die in haar ogen niet in lijn zijn met Europese wetgeving, of de effectiviteit hiervan ondermijnen, vermoedelijk aanvechten. In ICAO, ten slotte, bestaat veel weerstand tegen nationale of regionale marktmechanismen naast CORSIA, omdat deze het gelijke speelveld zouden belemmeren.

3 Inpassing in de internationale context

3.1 Inleiding

Op basis van de eerdere deelstudies van dit advies aangaande het CO₂-plafond, met name de vierde (CE Delft, 2021c) is de verwachting dat de mate waarin het CO₂-plafond aansluit bij de internationale beleidscontext sterk afhangt van de variant van het CO₂-plafond waarvoor gekozen wordt. Daarom wordt in dit hoofdstuk per variant (nationaal ETS, brandstofvariant en luchthavenvariant, respectievelijk) uiteengezet welke risico's er mogelijk kunnen ontstaan in de internationale context bij het uitrollen van de betreffende variant en welke bezwaren internationale partijen zouden kunnen opwerpen. Waar van toepassing worden tevens suggesties gedaan voor maatregelen die de risico's kunnen mitigeren en argumenten die tegen de bezwaren kunnen worden ingebracht. We zetten de bezwaren per variant op een rij en gaan niet in op relatieve voorkeuren van partijen voor de ene of de andere variant onder de aanname dat het CO₂-plafond er komt.

Bij de brandstofvariant biedt de internationale beleidscontext juist ook een kans, in de vorm van het Duitse initiatief voor een nationaal ETS, dat tot inspiratie kan dienen voor de Nederlandse internationale inzet op een CO₂-plafond.

3.2 De ETS-variant

Compatibiliteit met EU-wetgeving

Een CO₂-plafond in de vorm van een nationaal ETS zou aan de voorwaarden voor het CO₂-plafond kunnen voldoen, maar creëert daarmee wel een nieuw ETS op nationaal niveau naast het bestaande op EU-niveau. Voor intra-Europese vluchten die vanuit Nederland vertrekken zouden beide systemen van toepassing zijn, wat betekent dat luchtvaartmaatschappijen voor dezelfde uitstoot tweemaal emissierechten zouden moeten inleveren. Het is vrijwel onmogelijk om deze dubbele regulering van de uitstoot te voorkomen, omdat dit de kern raakt van de werking van zowel het Europese als het nationale ETS. Het uitzonderen van intra-Europese vluchten onder het CO₂-plafond is onder de gestelde voorwaarden van het CO₂-plafond niet mogelijk. Een uitzondering bedingen voor uit Nederland vertrekkende vluchten onder het Europese ETS voor de luchtvaart moet juridisch en politiek bij voorbaat kansloos worden geacht.

Merk op dat het hierbij niet gaat om de kwestie van 'dubbel betalen', zoals de combinatie van een vliegbelasting met het EU ETS: dat zijn weliswaar beide methoden om CO₂-uitstoot te belasten, maar de grondslag en de vorm zijn niet identiek. Bij de combinatie van het EU ETS en de ETS-variant van het CO₂-plafond zou het gaan om exact dezelfde grondslag (de CO₂-emissies van de totale vlucht) en dezelfde verplichting (namelijk het inleveren van

emissierechten per ton uitgestoten CO₂), die tegelijkertijd zowel nationaal als Europees zou gelden¹⁰.

Los van de vraag of deze dubbele regulering van de uitstoot wenselijk is – dit aspect zal in ieder geval bij luchtvaartmaatschappijen tot veel weerstand leiden – brengt deze situatie in de internationale context vooral een juridisch risico met zich mee. Wanneer zou blijken dat de dubbele regulering onder EU-wetgeving (waarschijnlijk) geen stand houdt is invoering van het CO₂-plafond in deze variant door Nederland zeer risicovol. De Europese Commissie zou dan immers via de Europese rechtspraak Nederland kunnen dwingen de maatregel aan te passen of in te trekken. In de vierde deelstudie (CE Delft, 2021c) is al gebleken dat er risico's liggen in de dubbele financiële belasting die in de ETS-variant van het CO₂-plafond ontstaat en dat het onduidelijk is of de ETS-variant de efficiënte werking van het Europese ETS zou ondermijnen. Een verdere analyse van de compatibiliteit van de ETS-variant met het Europese ETS is nodig om het juridische risico beter in kaart te brengen. Aangezien het buiten kijf staat dat Nederland de Europese rechtsorde wil respecteren, is een dergelijke analyse tevens de belangrijkste mitigerende maatregel tegen dit risico. Daarnaast is het van belang om nadrukkelijk de Commissie zelf te betrekken voor advies. Ook bij een positief juridisch oordeel is het van belang de (informele) steun van de Commissie zeker te stellen alvorens tot invoering over te gaan.

Extraterritoriale werking

Naast dit juridische risico kan invoering van de ETS-variant waarschijnlijk rekenen op bezwaren vanuit derde landen, met name de twee categorieën derde landen die in het vorige hoofdstuk genoemd zijn. Deze bezwaren zullen zich met name richten op de extraterritoriale werking die er van de ETS-variant uitgaat. Buitenlandse luchtvaartmaatschappijen worden in deze variant immers gedwongen om Nederlandse ETS-rechten in te leveren voor vluchten die zij uitvoeren vanaf Nederlandse luchthavens¹¹. Daarnaast zullen zij hun uitstoot moeten monitoren en voldoende emissierechten moeten verkrijgen, wat tot administratieve en financiële lasten leidt. Derde landen kunnen erop wijzen dat de EU om deze reden heeft afgezien van toepassing van het ETS voor de luchtvaart op extra-EEA-vluchten. Zij zullen vrezen voor precedentwerking als Nederland een vergelijkbaar mechanisme wel van toepassing laat zijn op intercontinentale vluchten en zullen mogelijk dreigen met het instellen van een verbod voor hun luchtvaartmaatschappijen om aan het Nederlandse ETS te voldoen. Nederland kan hier tegenin brengen dat extraterritoriale maatregelen in dit geval te rechtvaardigen zijn omdat het gaat om de regulering van een sector die naar zijn aard internationaal is, en luchtvaartmaatschappijen lang niet allemaal meer aan een nationale overheid gelieerd zijn. Daarnaast dienen luchtvaartmaatschappijen zich ook aan andere wetgeving te houden wanneer ze vanaf een Nederlandse luchthaven opereren, zoals de regels uit de luchthavenverkeersbesluiten. Ten slotte zijn in andere mobiliteitssectoren ook maatregelen van toepassing die als extraterritoriaal gezien kunnen worden. Zo zijn buitenlandse vrachtvervoerders in veel Europese lidstaten verplicht tol te betalen op snelwegen

¹⁰ Art. 193 VWEU staat lidstaten toe om op bepaalde milieuterreinen verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen, zolang deze verenigbaar zijn met de Verdragen. Dit kan bijvoorbeeld een norm zijn die nationaal strenger is dan Europees. In het geval van de ETS-variant van het CO₂-plafond zou de maatregel hetzelfde zijn, maar zowel door de EU als door een lidstaat vereist worden. De voorliggende vraag is of deze constructie toelaatbaar is onder Art. 193.

¹¹ De ETS-variant van het CO₂-plafond geldt namelijk voor alle vertrekkende vluchten, onafhankelijk van waar de luchtvaartmaatschappij is gevestigd. Het Europese ETS en CORSIA werken op basis van vluchten van luchtvaartmaatschappijen die in het betreffende land gevestigd zijn.

en mogen ook buitenlandse voertuigen met een te hoge CO₂-emissie binnensteden vaak niet in. De parallellen met de internationale luchtvaart zijn hier echter beperkt.

Desalniettemin kunnen dergelijke bezwaren uitlopen op een uitvoerbaarheidsrisico voor de ETS-variant van het CO₂-plafond. Wanneer derde landen hun dreigementen uitvoeren en hun luchtvaartmaatschappijen verbieden aan de eisen van het Nederlandse ETS te voldoen – en tevens om boetes te betalen als die hen worden opgelegd – staat Nederland voor een lastig dilemma. Streng handhaven is zeer uitdagend en zou leiden tot meer diplomatieke spanningen, tegenmaatregelen en het mogelijk wegvallen van een deel van de verbindingen, met name op Schiphol¹². Niet of beperkt handhaven zou betekenen dat het CO₂-plafond niet volledig zou functioneren en dat luchtvaartmaatschappijen die zich in eerste instantie wel aan de vereisten van het nationale ETS hebben gehouden bezwaar gaan maken tegen de onvolledige handhaving jegens hun concurrenten. Om dit risico (enigszins) te mitigeren zou Nederland via diplomatieke kanalen de betreffende landen in een vroeg stadium kunnen informeren over de plannen omtrent de invoering van een CO₂-plafond en hun een luisterend oor bieden in geval van bezwaren. In de ETS-variant zijn echter circa 100 luchtvaartmaatschappijen de normadressant (CE Delft, 2021a); het is zeer waarschijnlijk dat minimaal enkele hiervan bezwaren gaan indienen en het in goede banen leiden van deze discussie zal een buitengewoon grote uitdaging betekenen.

Naast *non-compliance* kan de instelling van het CO₂-plafond echter ook in bredere zin geopolitieke gevolgen hebben, doordat landen tegenmaatregelen gaan nemen met potentieel significante effecten. In het verleden is dit al enkele malen gebleken, bijvoorbeeld toen Rusland in 2017 dreigde met het sluiten van zijn luchtruim voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen omdat de Russische vrachtovervoerder AirBridgeCargo (ABC) minder slots op Schiphol kreeg toebedeeld, terwijl het daar juist wilde uitbreiden. De sluiting van het luchtruim boven Siberië zou voor met name KLM grote gevolgen hebben, omdat vluchten naar bestemmingen in Oost-Azië dan 3-5 uur om zouden moeten vliegen (Trouw, 2017). De verwachting is dat als een CO₂-plafond tot nieuwe verplichtingen en/of minder beschikbare slots voor buitenlandse luchtvaartmaatschappijen zou leiden, dergelijke tegenmaatregelen snel weer in beeld zouden komen. Mogelijk zouden deze zich ook kunnen uitstrekken tot sectoren buiten de luchtvaart.

Overige bezwaren en risico's

Zoals in het vorige hoofdstuk genoemd bestaat binnen ICAO veel weerstand tegen nationale of regionale marktmechanismen die naast CORSIA zouden komen te staan, omdat daarmee het gelijke speelveld verstoord zou worden. Omdat de ETS-variant van het CO₂-plafond een marktmechanisme is, en daarbij ook extraterritoriale werking heeft, zullen de bezwaren van ICAO tegen deze variant sterker zijn dan bij de andere varianten. Er ontstaat hiermee immers voor intercontinentale vluchten vanuit Nederland ook een soort dubbele regulering, al zitten er wel grote verschillen tussen de vereisten van CORSIA en die van een nationaal ETS. Dergelijke bezwaren binnen ICAO brengen het risico met zich mee dat de onderhandelingspositie van Nederland (en eventuele gelijkgezinde landen) binnen ICAO verslechtert, wat er weer toe kan leiden dat Nederland zijn internationale beleidsdoelen op het gebied van de luchtvaart minder gemakkelijk behaalt. Dit risico kan gemitigeerd worden door binnen ICAO op alle niveaus actief het gesprek aan te gaan over de redenen waarom Nederland

¹² Nationale luchtvaartmaatschappijen van de genoemde derde landen opereren namelijk met name vanaf Schiphol. De regionale luchthavens worden vooral bediend door luchtvaartmaatschappijen die Nederlands zijn of die minder sterk gelieerd zijn aan een nationale overheid, waardoor het risico op internationale repercussies ook kleiner is.

voor een CO₂-plafond kiest, en daarnaast door binnen ICAO een zo breed mogelijke coalitie van gelijkgezinden te bouwen.

Verder zouden verschillende partijen – ofwel vanuit daadwerkelijke zorg voor het klimaat ofwel vanuit tactische overwegingen – erop kunnen wijzen dat de ETS-variant van het CO₂-plafond zou kunnen leiden tot verplaatsing van emissies. Zoals in de vierde deelstudie (CE Delft, 2021c) is uitgelegd kan de ETS-variant tot een dergelijke verplaatsing leiden via uitwijkgedrag van passagiers naar buitenlandse luchthavens en via inzet van de meest zuinige toestellen op Nederlandse luchthavens door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen¹³. Men zou kunnen beargumenteren dat inzet op een ambitieuzer beleid op EU-niveau (of mondiaal niveau) effectiever is en dat de ETS-variant van het CO₂-plafond tot een waterbedeffect leidt. Nederland kan hier tegenin brengen dat het precieze effect van het CO₂-plafond onder andere afhangt van de ambitie van het EU-beleid en dat er ook mechanismen mogelijk zijn die ervoor zorgen dat het CO₂-plafond juist zorgt voor extra reductie binnen het EU ETS (CE Delft (2021b), par. 2.4). Daarnaast kan een nationale maatregel zoals het CO₂-plafond het gebruik en de productie van duurzame luchtvaartbrandstoffen stimuleren, wat de verduurzaming van de luchtvaart in het algemeen ten goede komt.

Tot slot zouden buitenlandse partijen bezwaar kunnen hebben tegen het feit dat de opbrengsten van het CO₂-plafond (alleen) naar de Nederlandse overheid vloeien, terwijl deze zijn opgebracht door internationale luchtvaartmaatschappijen. In de ETS-variant geldt dit alleen als er gebruik wordt gemaakt van veilingen. Bij een keuze voor *grandfathering* (gratis allocatie van rechten) speelt dit niet, maar het veilingmechanisme kent weer andere voordelen (CE Delft, 2021a).

3.3 De brandstofvariant

Compatibiliteit met EU-wetgeving

In het algemeen lijkt het juridische risico bij de brandstofvariant kleiner te zijn dan bij de ETS-variant. Dit is met name omdat binnen de brandstofvariant de luchtvaartemissies zelf niet gereguleerd worden en er daarom geen dubbele regulering van dezelfde emissies (van intra-Europese vluchten vanuit Nederland) optreedt. Omdat brandstofleveranciers onder de brandstofvariant wel extra kosten gaan maken en deze doorberekenen naar de luchtvaartmaatschappijen is er indirect wel sprake van een dubbele financiële belasting. Daarnaast blijft ook de vraag of het CO₂-plafond de werking van het ETS ondermijnt van belang voor de analyse van de compatibiliteit van het CO₂-plafond met bestaande EU-wetgeving.

In CE Delft (2021c) is betoogd dat dit, onafhankelijk van de variant van het CO₂-plafond, niet op voorhand te zeggen is, en daarom is ook bij de brandstofvariant een verdere juridische analyse op zijn plaats. Verder is op dit moment nog niet duidelijk of het ReFuelEU Aviation-voorstel van de Commissie (EC, 2021b) harmonisering van de gehele Europese markt voor luchtvaartbrandstoffen (incl. fossiele brandstof) beoogt, of alleen die voor duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF). In het eerste geval is een nationaal plafond gericht op fossiele brandstof mogelijk niet compatibel met deze nieuwe verordening.

Een interessante ontwikkeling in dit verband is de introductie van een nationaal ETS voor de gebouwde omgeving en mobiliteit in Duitsland. Omdat dit nationale ETS aangrijpt op de brandstofleveranciers is het beter vergelijkbaar met de brandstofvariant van het CO₂-plafond dan met de ETS-variant. Op dit moment lijken er vanuit de Commissie geen bezwa-

¹³ Aangenomen dat het CO₂-plafond knellend wordt, en niet door EU-wetgeving automatisch al wordt gehaald.

ren te bestaan tegen het Duitse systeem omdat dit niet compatibel zou zijn met het EU ETS of het EU ETS zou ondermijnen. In het Duitse nationale ETS zijn dan ook voorzieningen getroffen om dubbele financiële belasting te voorkomen, die kan ontstaan wanneer brandstofleveranciers leveren aan installaties die onder het EU ETS vallen (DEHSt, 2020). De eigenaar van de installatie zou dan onder het EU ETS rechten moeten inleveren voor de uitstoot van zijn installatie, en daarbovenop de kosten krijgen doorberekend van de brandstofleverancier, die rechten moet inleveren onder het Duitse ETS voor zijn geleverde brandstof¹⁴. Deze situatie is te vergelijken met een luchtvaartmaatschappij die ETS-rechten moet inleveren voor de emissies van een intra-Europese vlucht vanuit Nederland en daarnaast kosten krijgt doorberekend van de brandstofleverancier voor de brandstof voor diezelfde vlucht onder het Nederlandse CO₂-plafond. Het lijkt dus raadzaam om te overwegen om in de brandstofvariant hiervoor ook een compensatiemechanisme in te bouwen, waarbij het Duitse nationale ETS eventueel als voorbeeld kan dienen.

Het Duitse nationale ETS als *best practice*?

In het Fit for 55-pakket (EC, 2021a) stelt de Commissie voor om op EU-niveau een afzonderlijk ETS op te richten voor de gebouwde omgeving en wegtransport, dat aangrijpt op de brandstofleveranciers. Dit roept de vraag op of, mocht dit voorstel daadwerkelijk ingevoerd gaan worden, het Duitse nationale ETS dan zou worden geïntegreerd in het Europese ETS. Dit lijkt inderdaad het meest waarschijnlijke scenario. Het Duitse systeem lijkt zo sterk op de uitbreiding van het ETS zoals voorgesteld door de Commissie dat integratie van het Duitse in het Europese ETS goed mogelijk is en het Duitse ETS zelfs als ‘blueprint’ voor het Europese mechanisme gezien kan worden (Wettengel, 2021)¹⁵. Daarbij was bij de introductie van het Duitse systeem de bedoeling nadrukkelijk om uiteindelijk te komen tot een EU-brede CO₂-prijs voor alle sectoren. Omdat de inschatting was dat een Europese oplossing nog op zich zou laten wachten, wilde Duitsland via een ‘coalition of the willing’ alvast een start maken met een CO₂-prijs voor sectoren die niet onder het ETS vielen, waarbij Nederland als mogelijke partner werd genoemd (Wettengel, 2021). Behalve een instrument om binnenlandse CO₂-emissies te reduceren is het Duitse nationale ETS dus ook ingezet als diplomatiek middel om een beleidsoptie die Duitsland prefereerde, namelijk een EU-brede CO₂-prijs, dichterbij te brengen. De vraag is of iets soortgelijks ook zou kunnen gelden voor het Nederlandse CO₂-plafond. Een eerste opmerking daarbij is wel dat de situatie met betrekking tot de luchtvaart verschilt van die van de gebouwde omgeving en het wegtransport. Duitsland stelde een nationaal ETS, aangrijpend op de brandstofleveranciers, in voor deze sectoren terwijl er nog niet iets dergelijks bestond op Europees niveau, in de hoop een Europese invoering dichterbij te brengen. Met de brandstofvariant van het CO₂-plafond zou Nederland een soortgelijk systeem voor de luchtvaart op nationaal niveau introduceren, terwijl er al een Europees emissiehandelssysteem voor de luchtvaart bestaat. Hoewel het Duitse voorbeeld dus tot inspiratie kan dienen voor de Nederlandse brandstoffenvariant, zowel qua vormgeving als qua diplomatieke inzet, zal Nederland voor zichzelf helder moeten definiëren welke doelstelling het hanteert voor zijn inzet op Europees niveau. We zullen hier in het volgende hoofdstuk nader op ingaan.

¹⁴ Binnen het Duitse systeem zijn er twee opties voor compensatie in een dergelijke situatie. De eerste optie is dat brandstofleveranciers het aantal rechten dat ze moeten inleveren mogen reduceren voor de brandstof die ze leveren aan installaties die onder het ETS vallen (en die daar ook daadwerkelijk wordt gebruikt). De tweede optie is dat de eigenaar van de installatie compensatie vraagt voor de dubbele kosten bij de Duitse emissieautoriteit (DEHSt) DEHSt (2020), p. 8.

¹⁵ Het belangrijkste verschil tussen het Duitse nationale ETS en het Commissievoorstel is dat het Duitse mechanisme in de eerste fase een vaste CO₂-prijs kent en ook daarna nog tijdelijk met ‘price corridors’ werkt, en prijsvorming dus niet volledig aan de markt overlaat.



Overige bezwaren en risico's

Bezwaren van derde landen op grond van de extraterritoriale werking van het CO₂-plafond zullen onder de brandstofvariant veel minder een rol spelen dan bij de ETS-variant. Buitenlandse luchtvaartmaatschappijen worden in de brandstofvariant niet direct gereguleerd; ze betalen slechts meer voor op Nederlandse luchthavens ingekochte brandstof. Buitenlandse brandstofverkopers – en dat kunnen eventueel ook luchtvaartmaatschappijen zijn – worden in deze variant wel gereguleerd, maar dat leidt naar verwachting tot minder weerstand omdat de brandstofverkoop zelf in Nederland plaatsvindt. Buitenlandse brandstofverkopers zullen te maken krijgen met extra administratieve lasten¹⁶ en kunnen veel gemakkelijker buiten beeld blijven dan luchtvaartmaatschappijen, waardoor monitoring en handhaving voor deze groep een uitdaging kan blijken. Dit risico kan verminderd worden door actief de samenwerking met brandstofdienstverleners en regionale luchthavens aan te gaan (CE Delft, 2021b).

Het bezwaar dat het CO₂-plafond kan leiden tot verplaatsing van emissies blijft onder de brandstofvariant bestaan. Er komt zelfs nog een verplaatsingsroute bij ten opzichte van de ETS-variant, want in de brandstofvariant zouden luchtvaartmaatschappijen via *inbound tankering* hogere brandstofprijzen in Nederland kunnen vermijden. Dat zou niet alleen emissies verplaatsen, maar zelfs de totale emissies wat doen toenemen, omdat door het extra gewicht van de overtollige brandstof de uitstoot per passagier bij tankering hoger is. Echter, omdat de huidige kerosineprijzen in Nederland relatief laag zijn is er vooralsnog juist sprake van *outbound tankering*. Pas als de brandstofprijzen door de werking van de brandstofvariant zo sterk stijgen dat de kerosine in Nederland relatief duur wordt zou *inbound tankering* een rol kunnen gaan spelen (PBL et al., 2021). Dit kan een argument zijn tegen het bezwaar van deze verplaatsingsroute van emissies. Daarnaast is in het voorstel voor de ReFuelEU Aviation verordening (EC, 2021b) een anti-tankering-maatregel opgenomen, waardoor deze route in de praktijk waarschijnlijk niet tot grootschalige verplaatsing van emissies kan leiden.

Het bezwaar dat het CO₂-plafond tot extra inkomsten leidt voor de Nederlandse overheid gaat ook in de brandstofvariant op indien gekozen wordt voor het veilen van brandstofrechten. *Grandfathering* is hier in theorie ook mogelijk, maar ligt niet voor de hand (CE Delft, 2021b).

3.4 De luchthavenvariant

Naar verwachting kleven er aan de luchthavenvariant het minste bezwaren en risico's in relatie tot de internationale beleidscontext. Er is in deze variant geen sprake van een dubbele regulering van emissies en ook geen dubbele financiële belasting van luchtvaartmaatschappijen, omdat de luchthavenvariant in principe niet leidt tot kostentoeslagen voor luchtvaartmaatschappijen (CE Delft, 2021c). Er is tevens weinig reden voor de Europese Commissie om zich zorgen te maken over de compatibiliteit van de luchthavenvariant met het EU ETS. Omdat het niet op voorhand te zeggen is of de totale reductiekosten binnen de luchtvaart door introductie van het CO₂-plafond toe- of afnemen zou het CO₂-plafond ook in de luchthavenvariant in theorie de efficiënte werking van het ETS kunnen ondermijnen. In de praktijk is het echter niet waarschijnlijk dat met de luchthavenvariant de kosten van verduurzaming toenemen, mede omdat in de luchthavenvariant meer dan in de andere varianten luchtvaartmaatschappijen ervoor kunnen kiezen om additionele CO₂-reducties via een afname van het aantal vluchten te realiseren. Individuele luchtvaartmaatschappijen

¹⁶ Binnenlandse brandstofverkopers uiteraard ook, maar omdat we ons in deze deelstudie richten op de internationale context gaan we hier alleen in op mogelijke problemen in relatie tot buitenlandse partijen.

zouden immers hoge kosten moeten maken om hun eigen uitstoot te reduceren (bijv. via een hoger aandeel SAF of het aanschaffen van zuinigere toestellen), terwijl de daardoor vrijkomende slots ook beschikbaar zijn voor de concurrenten, die deze dure maatregelen niet genomen hebben.

Wanneer door de luchthavenvariant het aantal beschikbare slots op de Nederlandse luchthavens zou afnemen, zou dat door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen vermoedelijk niet worden gewaardeerd, en zou dit kunnen leiden tot tegenmaatregelen zoals onder de ETS-variant beschreven. Groeimatiging (of eventueel krimp) van de Nederlandse luchtvaartsector als gevolg van de luchthavenvariant kan ertoe leiden dat Nederlandse luchthavens en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen marktaandeel verliezen. Dit is echter vooral een risico voor de Nederlandse sector zelf, internationale partijen zullen hier over het algemeen geen bezwaren tegen hebben (met uitzondering van Frankrijk vanwege het belang van Air France in Air France-KLM) of hier zelfs de vruchten van plukken door marktaandeel over te nemen.

Het bezwaar dat via het CO₂-plafond emissies worden verplaatst gaat in de luchthavenvariant maar ten dele op. Net als in de andere varianten zullen, indien het CO₂-plafond knellend wordt, de ticketprijzen stijgen vanwege het kleinere aantal beschikbare slots en kan dit tot uitwijkgedrag leiden. In tegenstelling tot bij de andere varianten is verplaatsing van emissies via inzet van zuinigere toestellen door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen in de luchthavenvariant niet waarschijnlijk, omdat dit niet direct leidt tot een uitbreiding van het aantal voor hen beschikbare slots – de verduurzamingsprikkel is collectief en niet individueel. Tot slot is het bezwaar dat de inkomsten van het CO₂-plafond naar de Nederlandse overheid vloeien in deze variant niet van toepassing, omdat een dergelijke inkomstenstroom in de luchthavenvariant niet bestaat.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we bekeken tegen welke bezwaren en risico's de drie varianten van het CO₂-plafond aanlopen in de internationale (beleids)context en welke opties er zijn om deze te mitigeren. We hebben geconstateerd dat de ETS-variant het moeilijkste in deze context is in te passen. Omdat deze variant leidt tot een dubbele regulering van de emissies van uit Nederland vertrekkende intra-Europese vluchten bestaat er een groot risico dat het CO₂-plafond niet compatibel zou zijn met EU-wetgeving of door de Commissie als ongewenst wordt gezien, en daarmee praktisch onhaalbaar. Een juridische analyse en advies van de Commissie zouden hier helderheid over moeten scheppen voordat besluitvorming over de voorkeursvariant plaatsvindt. Daarnaast zullen derde landen vrijwel zeker hun zorgen uiten over de extraterritoriale werking van de ETS-variant. Dit kan een lastig dilemma voor Nederland opleveren, waarbij tijdige diplomatieke inzet de weerstand enigszins zou kunnen verzachten. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse inzet in ICAO, waar weinig steun bestaat voor nationale marktmechanismen naast CORSIA. Overige bezwaren zouden kunnen zijn dat de ETS-variant tot verplaatsing van emissies leidt (waterbedeffect) en dat de opbrengsten van de veilingen van de emissierechten (alleen) naar de Nederlandse overheid gaan.

In de brandstoffenvariant zijn een aantal van deze bezwaren en risico's (veel) minder aanwezig. Deze variant leidt niet tot dubbele regulering van emissies, maar wel tot dubbele financiële belasting. Het lijkt verstandig om te overwegen om hiervoor een compensatieregeling te treffen, waarbij het Duitse nationale ETS als inspiratie zou kunnen dienen. Het Duitse voorbeeld laat ook zien hoe een nationale maatregel ingezet kan worden om een beleidsdoel op EU-niveau te bereiken.

Hiervoor moet dit beleidsdoel uiteraard wel helder zijn. Bezwaren dat het CO₂-plafond leidt tot verplaatsing van emissies en dat de veilingopbrengsten aan de Nederlandse overheid toekomen gaan ook op voor de brandstofvariant.

De luchthavenvariant heeft het minste te duchten van bezwaren en risico's in de internationale context. Aan deze variant kleven echter weer andere nadelen. Zo leidt de luchthavenvariant niet tot een individuele prikkel voor luchtvaartmaatschappijen om te verduurzamen en zouden luchtvaartmaatschappijen er mogelijk voor kunnen kiezen om additionele emissiereductie – meer dan in andere varianten van het CO₂-plafond – tot stand te laten komen via groeimatiging (of eventueel krimp). Dat zou kunnen leiden tot een afnemend aantal beschikbare slots, waardoor de Nederlandse luchtvaartsector marktaandeel zou kunnen verliezen. Voor een afname van het aantal slots bestaat op dit moment echter nog geen procedure.

4 Beleidsadvies

4.1 Inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken is het krachtenveld ten aanzien van ambitieuze nationale reductiemaatregelen in de luchtvaart besproken en is per variant van het CO₂-plafond ingeschat tegen welke risico's en bezwaren het in de internationale context aan zou kunnen lopen. Daarbij is ook al een aanzet gedaan voor mogelijke risicomitigerende maatregelen en tegenargumenten om aan deze risico's en bezwaren tegemoet te komen. In dit hoofdstuk wordt hier op verder gebouwd middels een beleidsadvies gericht op de internationale inzet van Nederland.

Op verzoek van het ministerie van I&W heeft dit advies een dubbele doelstelling. Aan de ene kant is het defensief van aard, gericht op een 'zachte landing' van het CO₂-plafond in internationale context, waarbij diplomatieke wrijving en een negatieve weerslag op de Nederlandse positie zoveel mogelijk worden voorkomen. Aan de andere kant heeft het advies een offensieve component, gericht op het zoveel mogelijk winnen van andere partijen voor het Nederlandse initiatief. Dit kan het speelveld mogelijk gelijkjer trekken en eventuele concurrentienadelen verkleinen.

Omdat uit Hoofdstuk 3 blijkt dat veel bezwaren en risico's afhankelijk zijn van de variant van het CO₂-plafond, wordt de defensieve component in de volgende paragraaf grotendeels per variant beschreven. Daarna volgt de offensieve component, en het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

4.2 Beleidsadvies - defensieve component

Algemeen

Het belangrijkste aandachtspunt dat voor alle varianten van het CO₂-plafond geldt is de ontwikkeling van het EU-beleid op het gebied van de luchtvaart. De komende periode staat in het teken van de onderhandelingen over het Fit for 55-pakket van de Commissie, en de uitkomsten hiervan zullen bepalen in welke mate het CO₂-plafond knellend wordt. Voor de acceptatie van het CO₂-plafond door kritische partijen is dit van groot belang, omdat veel bezwaren – bijvoorbeeld mogelijke ondermijning van het EU ETS of de financiële lasten voor luchtvaartmaatschappijen – niet of veel minder opgaan als het CO₂-plafond in de praktijk niet knelt. Maar ook voor de luchthavenvariant, waarbij relatief weinig internationale bezwaren te verwachten zijn, is een ambitieus Europees klimaatbeleid in de luchtvaart gunstig. Hoe minder verschil er immers zit tussen het Nederlandse en Europese ambitieniveau, des te minder consequenties zijn er voor het gelijke speelveld en de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector.

Daarom geldt voor alle varianten het advies om, in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten, in te zetten op een ambitieuze uitkomst van de onderhandelingen over het Fit for 55-pakket op luchtvaartterrein. Hierin zal Nederland vermoedelijk weerstand ondervinden van de in Paragraaf 2.3 genoemde groep lidstaten die minder sterk voorstander is van ambitieus EU-klimaatbeleid.

Daar staat tegenover dat de groep lidstaten die in algemene zin ambitieus is op klimaat-terrein veel groter is dan de in Paragraaf 2.2 besproken medestanders die daarbij een nationale kop op het luchtvaartbeleid voorstaan.

ETS-variant

Zoals in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd is de nationale ETS-variant van het CO₂-plafond het moeilijkste in te passen in de internationale beleidscontext. Met name de onzekerheid of deze variant compatibel is met EU-wetgeving, vanwege de dubbele regulering van emissies, vormt een groot risico. Daarom is het advies om hierover uitsluitel te verkrijgen vóórdat de keuze voor een van de varianten gemaakt wordt. Dit kan middels een juridische analyse door het ministerie, waarbij advies wordt ingewonnen bij juristen van de Europese Commissie.

Wanneer de keuze voor de ETS-variant eenmaal gemaakt is, omvat het beleidsadvies het volgende:

- Betrek de Commissie, ook bij een positief juridisch advies, vanaf het begin bij de uitvoering van het CO₂-plafond om zo min mogelijk weerstand te creëren.
- Begin in een vroeg stadium met de communicatie over het voornemen om een CO₂-plafond in te voeren richting derde landen, met name de twee categorieën genoemd in Paragraaf 2.3. Gebruik daarvoor alle beschikbare diplomatieke kanalen, zoals de Nederlandse ambassades, gesprekken van bewindspersonen met hun counterparts en instructies van Nederlandse delegaties naar relevante internationale bijeenkomsten, waaronder die van ICAO en ECAC. Op deze manier kan voorkomen worden dat derde landen zich overvallen voelen door voor hen onaantrekkelijke gevolgen, zoals de extra-territoriale werking van de ETS-variant. Omdat bezwaren tegen deze extraterritoriale werking waarschijnlijk grotendeels niet weg kunnen worden genomen is het extra van belang dat derde landen zich gehoord voelen en er ruimte is om, waar mogelijk, aan eventuele andere wensen van deze landen tegemoet te komen.
- Stel van tevoren een strategie vast ten aanzien van mogelijke tegenmaatregelen van derde landen, zoals een verbod aan hun luchtvaartmaatschappijen om aan het CO₂-plafond te voldoen. Dit soort tegenmaatregelen kan al snel tot een dilemma leiden (zie Paragraaf 3.2), en het is daarom van belang om in ieder geval consistent te reageren, zodat luchtvaartmaatschappijen niet het gevoel krijgen anders te worden behandeld dan hun concurrenten.
- Zoek steun bij gelijkgezinde lidstaten die waarschijnlijk positief tegenover de invoering van een CO₂-plafond staan of zelf iets soortgelijks overwegen. Zoals uit de krachtenveldanalyse blijkt zijn dit vooral de Scandinavische landen Finland, Zweden en Noorwegen. Deze landen kunnen Nederland publiekelijk steunen wanneer het CO₂-plafond in internationaal verband aan de orde komt en laten daardoor richting de derde landen zien dat Nederland niet alleen staat. Ook bij de Europese Commissie kan steun gezocht worden, maar daarbij is het van belang om er rekening mee te houden dat de Commissie het Nederlandse CO₂-plafond zou kunnen gebruiken om de discussie over de intercontinentale werking van het ETS te heropenen. Dit is alleen wenselijk als Nederland dit zelf ook beoogd (zie de offensieve component, Paragraaf 4.3). Anders zou het tot veel diplomatieke weerstand kunnen leiden en de controle over de discussie uit Nederlandse handen kunnen slaan.
- Ook binnen ICAO geldt dat vroegtijdig het gesprek aan gaan kan leiden tot een verzachting van de bezwaren, al zullen die op zichzelf niet weggenomen kunnen worden. Steun van gelijkgezinde landen kan ook hier helpen. Daarnaast kan overwogen worden om gelijkgezinde landen meer dan gebruikelijk in te schakelen om de andere beleidsdoelen van Nederland binnen ICAO te bevorderen, aangezien Nederland zelf tijdelijk kwetsbaarder zal zijn vanwege invoering van het CO₂-plafond.

Brandstofvariant

Bij de brandstofvariant zijn de internationale risico's en bezwaren minder aanwezig dan bij de ETS-variant, maar ook hier geldt dat de juridische compatibiliteit met EU-wetgeving bij voorkeur voorafgaand aan de keuze voor de variant zeker wordt gesteld. Daarnaast luidt ons advies als volgt:

- Overweeg een compensatiemechanisme om dubbele financiële belasting voor luchtvaartmaatschappijen tegen te gaan. Dubbele financiële belasting is juridisch minder problematisch dan dubbele regulering, maar dient wel gerepareerd te worden. Het compensatiemechanisme binnen het Duitse nationale ETS kan hierbij mogelijk tot voorbeeld dienen.
- Ook in het algemeen is het nuttig om bij Duitsland te rade te gaan voor advies, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de diplomatieke inzet die Duitsland heeft gepleegd, bijvoorbeeld richting de Commissie, rondom de invoering van het Duitse nationale ETS. Omdat het Duitse ETS aangrijpt op de brandstofleveranciers lijkt dit namelijk sterk op de brandstofvariant van het CO₂-plafond. Van de overige potentiële gelijkgezinde lidstaten is bij de brandstofvariant vooral Zweden interessant, aangezien Zweden een broeikasgasreductiedoel kent dat aangrijpt op de verkochte luchtvaartbrandstof.
- Stel van tevoren een plan op om monitoring van in het buitenland gevestigde brandstofleveranciers te borgen. Ga daartoe in een vroeg stadium het gesprek aan met luchtvaartmaatschappijen en de regionale luchthavens.

Luchthavenvariant

De luchthavenvariant leidt naar verwachting tot het minste weerstand bij internationale partijen. Behalve het algemene advies om in te zetten op een sterk Europees beleid op het gebied van het reduceren van luchtvaartemissies is er daarom weinig defensieve inzet nodig mocht voor deze variant gekozen worden. Wel is het raadzaam om in een vroeg stadium het gesprek aan te gaan met de Franse autoriteiten, aangezien deze variant, afhankelijk van de keuzes van luchtvaartmaatschappijen, zou kunnen leiden tot een afname van de capaciteit op Schiphol, wat gevolgen kan hebben voor de concurrentiepositie van Air France-KLM.

4.3 Beleidsadvies - offensieve component

Bij het offensieve element van dit beleidsadvies staat de vraag centraal hoe het Nederlandse CO₂-plafond als een *best practice* verspreid kan worden en uiteindelijk overgenomen kan worden door andere landen - al dan niet in dezelfde vorm. Er zijn verschillende redenen denkbaar om hier op in te zetten: vanwege de sterke borging in het CO₂-plafond is de bijdrage aan de wereldwijde broeikasgasreducties tamelijk zeker, en zou het de klimaatdoelen van Parijs dus helpen als meer landen een dergelijk plafond zouden hanteren, zeker gezien de sterke groei van emissies in de luchtvaartsector. Daarnaast zou het (economische) speelveld gelijk worden als meerdere landen in nabijheid van Nederland een vergelijkbaar CO₂-plafond zouden kennen, neemt het risico op een waterbedeffect daarmee af en worden de gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector kleiner.

Voor een dergelijke offensieve inzet is het wel nodig om de Nederlandse doelstelling goed te definiëren. Een (beperkte) doelstelling kan zijn dat zoveel mogelijk landen in de regio nationale beleidsmaatregelen nemen die vergelijkbaar zijn met het CO₂-plafond. Het is echter ook mogelijk om bepaalde wetgeving op EU-niveau te willen realiseren. Zoals besproken in Paragraaf 3.3. was de Duitse inzet erop gericht om een ETS voor de gebouwde omgeving en mobiliteit alvast nationaal in te voeren, met de bedoeling dat het uiteindelijk op EU-niveau zou gaan gelden. Het is echter de vraag of het realistisch is om het Nederlandse CO₂-plafond als zodanig op Europees niveau te willen invoeren, zeker als het de ETS-

variant betreft, die juist niet goed samen lijkt te gaan met het bestaande EU ETS. In tegenstelling tot het Duitse ETS lijkt het Nederlandse CO₂-plafond vanuit een nationaal beleidsdoel te zijn ontstaan en schuurt het mogelijk juist met zijn natuurlijke tegenhanger op EU-niveau, het ETS. Wel zou de Nederlandse inzet erop gericht kunnen worden om een bepaald aspect van het CO₂-plafond ook in de EU te laten gelden, bijvoorbeeld de sterke borging van het plafond of de eis dat emissiereducties binnen de sector behaald moeten worden¹⁷. Het exporteren van de toepassing van het CO₂-plafond op alle vertrekkende vluchten – dus ook de intercontinentale – naar EU-niveau kan ook een doelstelling zijn, maar kent gezien de voorgeschiedenis van het ETS wel veel risico's.

Wanneer het beleidsdoel is vastgesteld, kan Nederland aansluiting zoeken bij de landen die hier waarschijnlijk het meest open voor staan. Zoals al genoemd in Paragraaf 2.2 zou Nederland in Nordic-verband kunnen ijveren voor een coalitie op het gebied van ambitieus emissiereductiebeleid in de luchtvaart. Aangezien de meeste Scandinavische landen zelf al nationale maatregelen kennen bovenop het Europese beleid, zijn zij mogelijk geïnteresseerd om gezamenlijk te proberen het EU-beleid op dit gebied aan te scherpen en het Nederlandse beleidsdoel te omarmen. Frankrijk en Duitsland staan hier mogelijk ook voor open, maar richting deze landen dient de Nederlandse inzet meer ingebed te zijn in de algemene context van de onderhandelingen over het Fit for 55-pakket en de belangen die Nederland daarin met Frankrijk en Duitsland deelt. Uiteraard dient ook in de offensieve inzet de Europese Commissie vroegtijdig betrokken te worden om de kans op steun van de Commissie zo groot mogelijk te maken.

Naast de EU zou Nederland ook in andere fora, bijvoorbeeld ICAO, een offensieve inzet kunnen toepassen. Nederland zou bijvoorbeeld andere landen kunnen proberen te interesseren voor nationale in-sector-reductiedoelstellingen, het liefst op basis van vertrekkende vluchten. Gezien de huidige weerstand binnen ICAO tegen emissieregulerende mechanismen naast CORSIA lijkt een focus op een meer defensieve inzet echter gerechtvaardigd.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is op basis van de eerdere analyses van het krachtenveld en van mogelijke internationale bezwaren en risico's een beleidsadvies voor het ministerie van I&W opgesteld. Dit advies behelst de bilaterale en multilaterale internationale inzet rondom de introductie van het CO₂-plafond. Het advies is opgedeeld in een defensieve en een offensieve component.

Binnen de defensieve component geldt voor alle varianten van het CO₂-plafond het advies om in te zetten op ambitieus emissiereductiebeleid binnen de luchtvaart op EU-niveau. Voor de ETS-variant, waartegen het meeste weerstand te verwachten is, gaat het advies vooral in op goede voorbereiding en vroegtijdige diplomatieke *outreach*. Voor de brandstofvariant is er speciale aandacht voor het Duitse nationale ETS. Wat betreft de offensieve component is het advies met name om een helder offensief beleidsdoel te definiëren. Op EU-niveau zou dit bijvoorbeeld de introductie van een belangrijk element van het CO₂-plafond binnen de EU kunnen zijn. Dit doel kan vervolgens met behulp van gelijkgezinde lidstaten en het vroegtijdig betrekken van de Commissie dichterbij worden gebracht.

¹⁷ Dit zou neerkomen op een splitsing tussen het ETS voor de luchtvaart en het stationaire ETS. Dit is niet onmogelijk, maar de tendens is op dit moment wel de andere richting op aangezien de Commissie heeft voorgesteld de emissierechten in beide systemen volledig uitwisselbaar te maken.

5 Conclusies

Deze vijfde deelstudie binnen het advies voor het ministerie van I&W over het CO₂-plafond voor de luchtvaart was gericht op de inpassing van het CO₂-plafond in de internationale (beleids)context. Het doel van de deelstudie was om te komen tot een concreet beleidsadvies voor het ministerie over hoe een effectief en internationaal geaccepteerd CO₂-plafond kan worden gerealiseerd. Het gaat bij dit advies om de inhoudelijke en diplomatieke inzet van Nederland, zowel op bilateraal als op multilateraal niveau, om het CO₂-plafond zo zacht mogelijk te laten landen (defensieve component) en tevens om het CO₂-plafond richting andere landen uit te dragen als een effectief en wenselijk instrument (offensieve component).

Om tot een zinvol beleidsadvies te komen is eerst in Hoofdstuk 2 het krachtenveld geïnventariseerd. We hebben hier breder gekeken dan het Nederlandse plan voor een CO₂-plafond; het ging in deze analyse over de ambitie om nationaal beleid in te voeren om emissies in de luchtvaartsector te reduceren, bovenop het staande EU-beleid. Door onder andere de nationale actieplannen die landen bij de ICAO hebben ingediend te inventariseren kwam naar voren dat met name de Scandinavische landen, Frankrijk en Duitsland een nationale kop op hun luchtvaartbeleid hebben ingevoerd of voorgenomen. We hebben tevens gezien dat dergelijke initiatieven bij landen die gebaat zijn bij een sterke internationale luchtvaart en bij de ICAO zelf in minder goede aarde vallen. Vervolgens hebben we in Hoofdstuk 3 ingezoomd op de drie varianten van het CO₂-plafond die nog op tafel liggen. Mede op basis van eerdere deelstudies (CE Delft, 2021b; CE Delft, 2021c) hebben we op een rij gezet tegen welke bezwaren en risico's in de internationale context deze varianten mogelijk aanlopen.

Bovenstaande heeft geleid tot het beleidsadvies zelf (Hoofdstuk 4), dat in feite het belangrijkste resultaat van deze deelstudie is en hier niet herhaald zal worden. Het beleidsadvies laat zien dat het in alle gevallen raadzaam is om als Nederland in de onderhandelingen over het Fit for 55-pakket in te zetten op een ambitieus EU-klimaatbeleid op het gebied van de luchtvaart. Hoe ambitieuzer het EU-beleid, hoe minder het CO₂-plafond knelt en hoe minder sterk de internationale bezwaren zullen klinken. Verder betekent het beleidsadvies vooral voor de ETS-variant een flinke diplomatieke inzet. Nauwe samenwerking met de ministeries van EZK en BZ is daarvoor noodzakelijk. Hoewel de luchthavenvariant veel minder defensieve inzet vergt, is het van belang dit kennelijke voordeel af te wegen tegen de andere kenmerken van deze variant. In de luchthavenvariant zit in mindere mate een individuele prikkel voor verduurzaming, wat ertoe kan leiden dat additionele emissiereducties in dit geval voor een deel via groeimatiging (of eventueel krimp) van de luchtvaartsector zullen worden gerealiseerd.

Het advies laat voorts zien dat het vormgeven van de offensieve component van de beleidsstrategie nog aandacht zal behoeven. Dit komt omdat het CO₂-plafond voornamelijk uit een nationaal beleidsdoel is voortgekomen, in tegenstelling tot het Duitse nationale ETS, dat bedoeld was om alvast een nationale CO₂-prijs voor de gebouwde omgeving en mobiliteit te creëren, met de bedoeling dat dit later op EU-niveau zou worden uitgerold. Een duidelijke definitie van het offensieve beleidsdoel van Nederland is noodzakelijk om op dit punt de strategie verder te kunnen uitwerken.

Literatuur

- CE Delft, 2021a. Advies I&W over CO₂-plafond - Taak 2: Een Nationaal Emissiehandelssysteem voor de Luchtvaart. Delft: CE Delft.
- CE Delft, 2021b. Advies I&W over CO₂-plafond: Taak 3. Een brandstofvariant van het emissieplafond. Niet gepubliceerd. Delft: CE Delft.
- CE Delft, 2021c. Advies I&W over CO₂-plafond: Taak 4. Internationale effecten van de verschillende varianten. Niet gepubliceerd. Delft: CE Delft.
- DEA. s.d. *Danish Climate Policies* [Online]. Available: <https://ens.dk/en/our-responsibilities/energy-climate-politics/danish-climate-policies> [Accessed december 2021].
- DEHSt. 2020. *National Emissions Trading System Background Paper* [Online]. Berlin: German Emissions Trading Authority (DEHSt) Available: https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/EN/nehs/nehs-backgroundpaper.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Accessed].
- Duurzame Luchtvaarttafel. 2020. *Akkoord Duurzame Luchtvaart; Nederland versnelt op duurzame luchtvaart* [Online]. Available: <https://duurzaam-vliegen.nl/wp-content/uploads/2021/03/Akkoord-Duurzame-Luchtvaart.pdf> [Accessed 2021].
- EC, 2021a. Fit for 55: Het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit. Brussel, Europese Commissie (EC).
- EC. 2021b. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring a level playing field for sustainable air transport COM/2021/561 final* [Online]. Brussels: European Commission (EC). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0561&from=EN> [Accessed].
- EURACTIV. 2019. *Luxembourg to deploy carbon tax from 2021* [Online]. Available: www.euractiv.com/section/climate-environment/news/luxembourg-to-deploy-carbon-tax-from-2021/ [Accessed 2021].
- ICAO. 2019. *Resolution A40-19: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)* [Online]. Available: www.icao.int/environmental-protection/Documents/Assembly/Resolution_A40-19_CORSIA.pdf [Accessed 2021].
- ICAO. lopend. *States Action Plans* [Online]. Available: www.icao.int/environmental-protection/Lists/States_Action_Plans/AllItems.aspx [Accessed 2021].
- Ministerie van I&W, 2020. Verantwoord vliegen naar 2050: Ontwerp Luchtvaartnota 2020-2050. Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W).
- PBL, Breda University of Applied Science & Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum. 2021. *Fuel Tankering in relation to a Dutch CO₂ Ceiling for Aviation: Input to the working group on the development of a CO₂ ceiling convened by the Ministry of Infrastructure and Water Management* [Online]. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Available: www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-fuel-tankering-in-relation-to-a-dutch-co2-ceiling-for-aviation-4608.pdf [Accessed december 2021].



PV EU, 2021 Joint Statement on Sustainable Aviation Fuels: Supported by Denmark, Finland, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Spain and Sweden. Brussels, Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de EU (PV EU).

Trouw. 2017. *Rusland dreigt met sluiting luchtruim voor Nederland* [Online]. Available: www.trouw.nl/nieuws/rusland-dreigt-met-sluiting-luchtruim-voor-nederland-b1617559/ [Accessed februari 2022].

Wettengel. 2021. *Germany's carbon pricing system for transport and buildings* [Online]. Available: www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-planned-carbon-pricing-system-transport-and-buildings#:~:text=Germany%2C%20like%20all%20EU%20member%20states%2C%20participates%20in,cement%2C%20paper%20and%20glass%29%20and%20inner-European%20commercial%20aviation [Accessed 2021].