Eerst de koers, dan de groei

Opties om de nationale klimaatdoelen voor de luchtvaart wettelijk vast te leggen

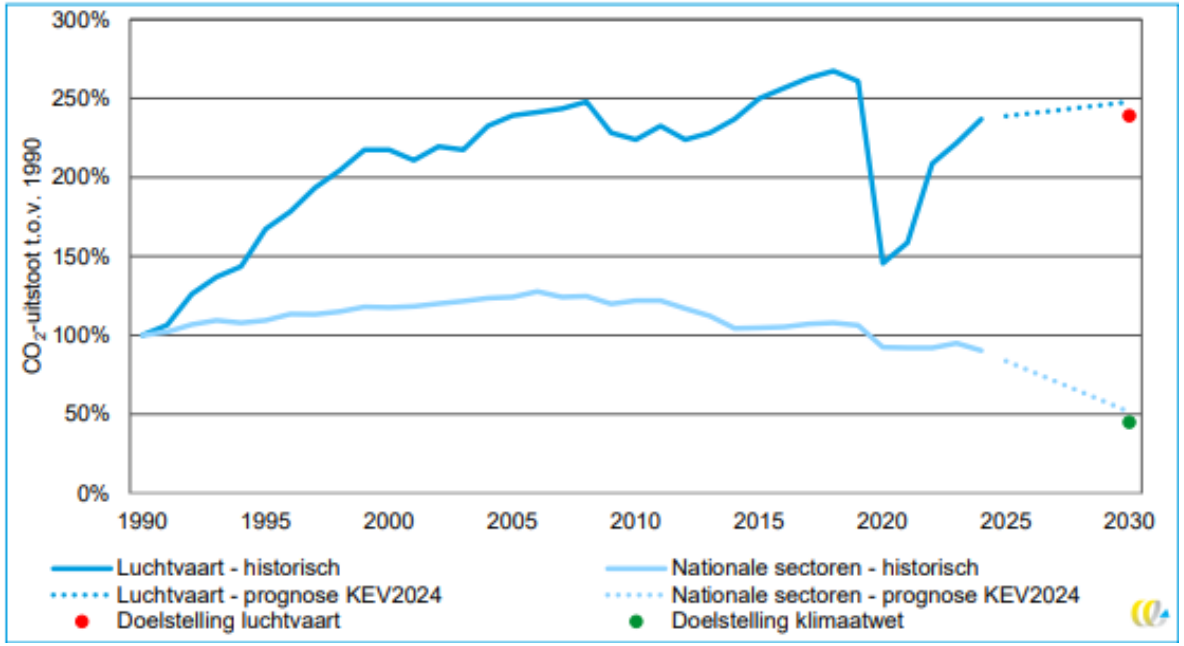
Augustus 2026



CE Delft

Aanleiding

- De CO_2-uitstoot van de luchtvaart is in Nederland sinds 1990 **ruim verdubbeld**, terwijl de uitstoot van nationale sectoren is gereduceerd (zie figuur).
- Er zijn nationale doelstellingen voor de verduurzaming van de luchtvaart, maar deze zijn **niet wettelijk verankerd**.
- Het wettelijk vastleggen van de doelstellingen staat al **jaren op de politieke agenda**, maar:
  - Invoering van een CO_2-plafond per luchthaven is sterk vertraagd en momenteel onzeker.
  - De ‘Bonaire uitspraak’ stelt dat Nederland bindende doelstellingen moet vastleggen. De Staat is tegen de uitspraak in beroep gegaan.
- Ondertussen komt 2030 dichterbij, terwijl wij nog niet op koers liggen om de doelen te halen. Ook op de langere termijn zijn de klimkaders voor de luchtvaart in Nederland nog onduidelijk.



Bron: CE Delft, 2025. Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart. Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsopties.

Inhoud

Kernboodschap van deze notitie: maak een politieke keuze over de klimaatkaders waarbinnen de Nederlandse luchtvaart op langere termijn mag opereren.

1 **Samenvatting politiek proces**
Wat is er al besloten of onderzocht en welke eisen zijn er vanuit de rechterlijke macht gesteld?

2 **Liggen we op koers?**
Zijn we, op basis van bestaand onderzoek, op koers om de nationale klimaatdoelstellingen te halen?

3 **Opties op een rij**
Welke opties zijn er om de doelstellingen wettelijk te verankeren? En wat houden deze opties in?



CO_2-plafond per luchthaven
Samenvatting op basis van eerder onderzoek



Luchtvaart in de Klimaatwet
Samenvatting op basis van eerder onderzoek



Klimaatgebonden groeikader
Niet eerder overwogen ‘light’ beleidsoptie

Zes jaar discussie, nog geen duidelijkheid

2020: Kamer vraagt om dalend plafond

- **Motie-Paternotte/Amhaouch** verzocht regering vóór de jaarwisseling 2020 een uitwerking van een CO_2-emissie-plafond aan de Kamer voor te leggen.
- **Motie-Paternotte/Stoffer** verzocht de regering om een afnemend CO_2-emissieplafond uit te werken, met uitstoot in 2030 en 2050 niet hoger dan nationale doelstellingen. De doelen moeten met emissiereductie worden behaald, niet met compensatie. Het moet gelden voor de hele commerciële luchtvaart en verdeeld worden per luchthaven.

2026: Vonnis Klimaatzaak Bonaire

- **Vonnis:** Nederlandse klimaatdoelen zijn onvoldoende economiebreed, mede omdat de emissies van de lucht- en zeevaart niet worden meegenomen.
- Binnen 18 maanden moeten bindende emissiedoelstel-lingen worden vastgelegd, waar ook lucht- en zeevaart onder vallen.
- De rechter laat open hoe groot de opgave voor lucht-vaart moet wordt gemaakt, zolang voor de hele economie ten minste 43% minder uitstoot in 2030 ten opzichte van 2019 wordt bereikt en er netto nul uitstoot is in 2050.

Nationale doelen CO_2-reductie

Alle vertrekkende vluchten:

- **2030:** CO_2-uitstoot niet hoger dan 2005
- **2050:** 50% reductie CO_2-uitstoot
- **2070:** Nul CO_2-uitstoot

Schiphol/Lelystad:

- **2030:** CO_2-uitstoot Schiphol en Lelystad onder niveau 2024

2020 — 2023 — 2024 — 2025 — 2026 — 2030 — 2050 — 2070

2023: Principebesluit

- **Kamerbrief Maart 2023**
  Het Kabinet communiceert dat er een CO_2-plafond per lucht-haven wordt ingevoerd, met beoogde invoering in 2025.

2024-2025: Uitstel

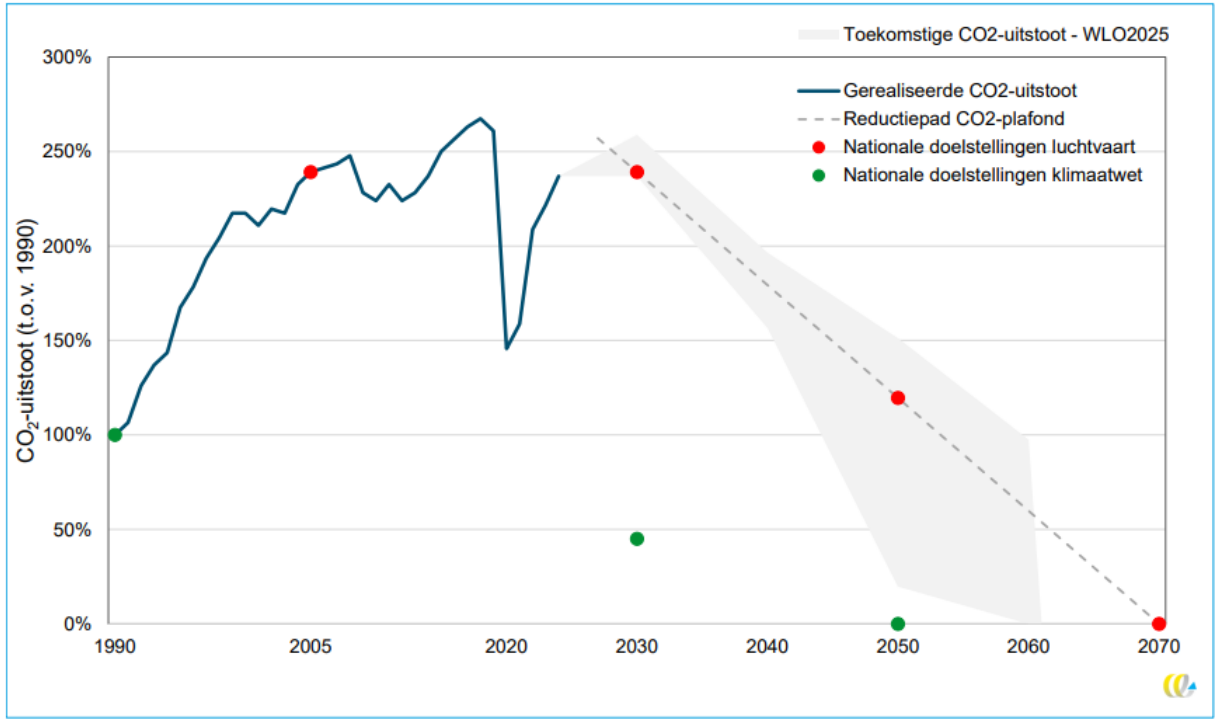
- **Kamerbrief juni 2024**
  Demissionair kabinet legt verdere besluit-vorming bij opvolgend kabinet.
- **Kamerbrief februari 2025**
  Kabinet geeft aan dat er voor de zomer 2025 besluitvorming komt.

2026: Aanvullend doel Schiphol/Lelystad

- **Coalitieakkoord Jette I**
  CO_2-uitstoot van Schiphol en Lelystad gezamenlijk moeten onder niveau 2024 zijn. Dit doel is opgesteld in de context van de beoogde opening van Lelystad Airport voor commercieel verkeer.

Liggen we op koers om de doelen te halen?

- Het doel voor 2030 wordt volgens de KEV2024 **waarschijnlijk niet** gehaald met huidig beleid.
- De figuur geeft de bandbandbreedte van de toekomstige CO_2-uitstoot (WLO2025) weer:
  - Het is **onzeker** is of het doel voor 2050 wordt gehaald.
- Groei Schiphol of opening Lelystad voor vakantievluchten zou extra CO_2-uitstoot betekenen ten opzichte van deze ramingen.



Bron: Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart. Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsopties. CE Delft, 2025.

Toekomst luchtvaart is gebaat bij borging klimaatdoelen.

1



Groei van de luchtvaart wordt nu gekoppeld aan geluidsruimte

- Het ontwerp luchthavenverkeersbesluit voor Schiphol staat, onder voorwaarden, **groei tot 500k vluchten** per jaar toe. Deze groei is expliciet **gekoppeld aan geluidsreductie**.
- Ook bij een gelijkblijvend aantal vluchten groeit de luchtvaart vanwege steeds grotere vliegtuigen met meer passagiers.
- Groei van de luchtvaart leidt tot een hogere klimaatimpact.

2



De klimaatkaders zijn onduidelijk/het is onzeker of doelen worden gehaald

- **CO_2-plafond** per luchthaven wacht op politieke besluitvorming.
- Klimaatzaak **Bonaire**: luchtvaart moet worden opgenomen in Nederlandse klimaatdoelen.
- Intussen is er **geen duidelijkheid** en **geen zekerheid** dat de klimaatdoelen worden gehaald. Of de doelen gehaald worden hangt af van onder andere inzet van SAF, vlootvernieuwing, economische ontwikkelingen en groei van het aantal vluchten of passagiers.

3



Stuur op een stillere én schonere luchtvaart

- Een **politieke keuze** verduidelijkt onder welke voorwaarden de Nederlandse luchtvaart op langere termijn kan opereren.
- Wettelijke borging van doelen geeft **duidelijkheid en stabiliteit**, randvoorwaarden om te innoveren en te investeren.
- Dit past bij een **gebalanceerde afweging** tussen de politieke belangen van bereikbaarheid en klimaat.

Drie opties om de doelstellingen wettelijk te verankeren.

CO_2-plafond per luchthaven

- Verantwoordelijkheid van de **luchthaven**
- Originele insteek Rutte IV, nu politieke onduidelijkheid over vervolg
- Duidelijk voor sector hoe groei kan worden verdiend
- Geen andere borging nodig, er is klimaatzekerheid

Wordt het CO_2-plafond nog ingevoerd?
Ja: *Zekerheid dat de doelen gehaald worden.*
Nee: *Advies om alternatieve manieren van borging te overwegen.*

Opnemen luchtvaart in Klimaatwet

- Verantwoordelijkheid bij de **Rijksoverheid**
- Uitvoering aan uitspraak ‘Bonaire’
- Geen zekerheid dat doelen gehaald worden → indien nodig aanvullend beleid

Wordt luchtvaart opgenomen in de klimaatwet?
Ja: *Doelen halen vergt mogelijk aanvullend beleid. Klimaatgebonden groeikader kan hier een onderdeel van zijn.*
Nee: *Geen borging van de klimaatdoelen. Klimaatgebonden groeikader is een ‘light’ manier om toch enige grip op klimaatimpact bij groei luchtvaart te houden.*

Klimaatgebonden groeikader luchtvaart

- Verantwoordelijkheid bij de **luchthaven**
- Minder strikt dan een CO_2-plafond, geen echt borging doelen
- Wel duidelijk voor sector hoe groei kan worden verdiend
- Niet eerder onderzocht als beleidsoptie

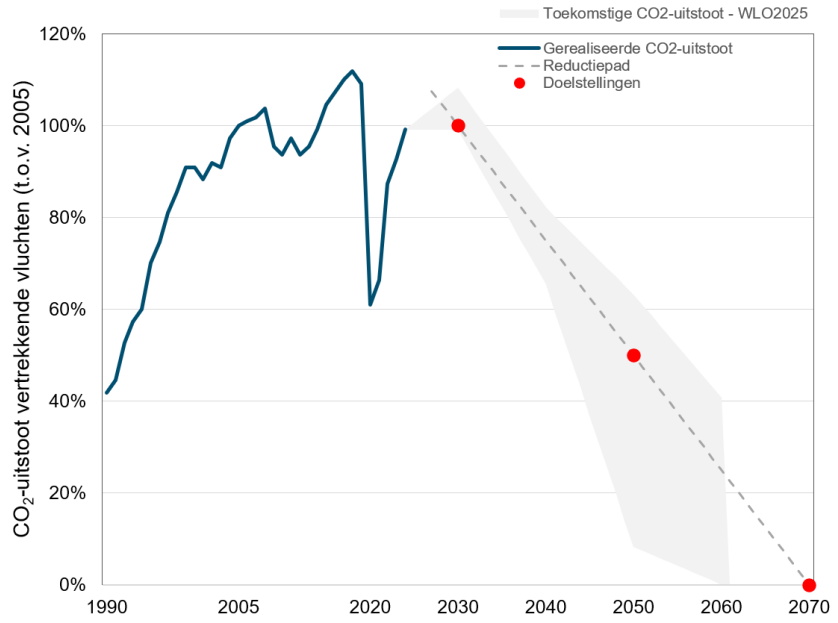
Hoe werkt een CO_2-plafond per luchthaven?

CO_2-doelstellingen

2030 *Uitstoot op niveau 2005*

2050 *Uitstoot gehalveerd*

2070 *Nul uitstoot*



Wat houdt het CO_2-plafond in?

Borging
Dat de luchtvaart opereert binnen klimaatdoelen

Groeiperspectief
Als verduurzaming snel gaat, kan de luchtvaart groeien

Stok achter deur
Maatregelen nodig als verduurzaming traag gaat

Hoe werkt het CO_2-plafond?

CO_2-emissieruimte voor luchthavens
- *Dalend reductiepad in lijn met nationale doelstellingen*
- *De overheid controleert of de uitstoot binnen limiet blijft*

CO_2-uitstoot onder grens?
- *Ruimte voor groei*
- *Geen handhaving*

CO_2-uitstoot boven grens?
- *Handhaving*
- *Krimp als laatste optie*

Borging in de nationale Klimaatwet – twee hoofdopties.

Klimaatwet

Route A: Apart luchtvaartdoel

Luchtvaartdoelen worden als eigen doel in de wet opgenomen. Daardoor is er geen uitwisseling met andere sectoren mogelijk en worden doelstellingen ‘in-sector’ geborgd.

Meer sectorspecifieke klimaatzekerheid

Route B: Onder algemeen doel

Luchtvaart wordt onderdeel van de bredere nationale klimaatopgave. Uitwisseling tussen sectoren blijft mogelijk, zodat een specifiek luchtvaartdoel niet apart wordt geborgd.

Meer flexibiliteit in de nationale opgave

Hoe verhouden deze opties zich tot de klimaatzaak Bonaire?

Het vonnis ‘Bonaire’ schrijft niet voor hoe of met welk ambitieniveau specifiek de luchtvaartsector moet worden ondergebracht in de klimaatdoelen, maar noemt economiebreed (incl. luchtvaart) 43% minder uitstoot in 2030 ten opzichte 2019 en netto nul in 2050 als doel. Een sterkere doelstelling voor de luchtvaart betekent dus dat andere sectoren relatief minder extra inspanning hoeven te leveren.

Het Klimaatgebonden Groeikader in vier stappen

1

Aanpassing wet luchtvaart

- De wet luchtvaart wordt aangepast zodat luchthavens gereguleerd kunnen worden op CO_2-uitstoot

2

Definitie reductiepad

- Er wordt per luchthaven een jaarlijkse drempelwaarde van de CO_2-uitstoot gedefinieerd, met een aflopend reductiepad

3

Luchthavenverkeersbesluiten aanpassen

- De jaarlijkse drempelwaarden voor CO_2-uitstoot opnemen in luchthavenverkeersbesluiten
- De luchthaven mag alleen groeien als CO_2-uitstoot onder drempelwaarde is

4

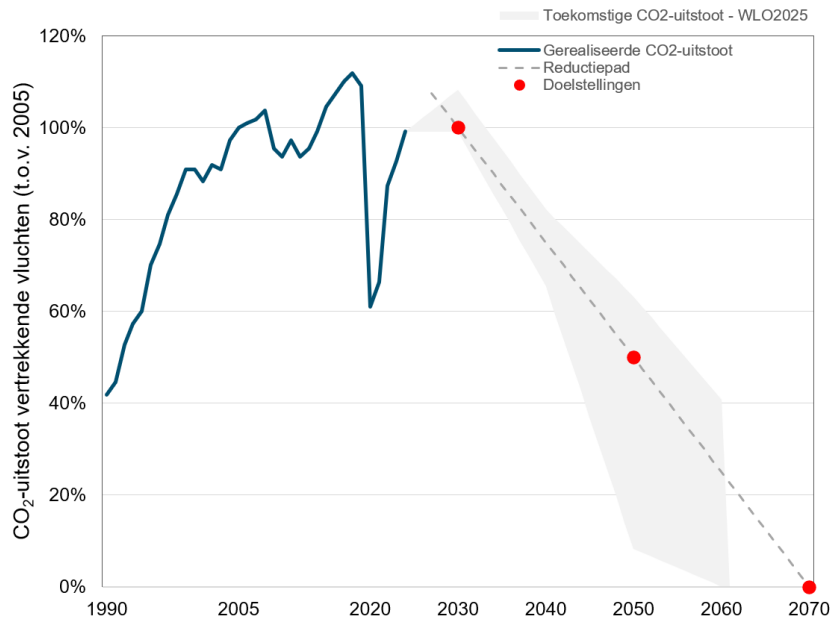
Handhaving

- Als wordt vastgesteld dat de luchthavencapaciteit toch is verhoogd terwijl de CO_2-uitstoot boven de drempelwaarde was, kan worden gehandhaafd
- Of dit is gebeurt is eenvoudig en eenduidig vast te stellen

Hoe verschilt het groeikader van een CO_2-plafond?

Overeenkomst in ontwerp

CO_2-doelstellingen worden vertaald naar een lineair reductiepad per luchthaven



Verschil in verplichting

CO_2-plafond

CO_2-uitstoot onder grens?

- *Ruimte voor groei*
- *Geen handhaving*

CO_2-uitstoot boven grens?

- *Verplichting uitstoot te verlagen*
- *Desnoods door middel van krimp*

Klimaatgebonden groeikader

CO_2-uitstoot onder grens?

- *Ruimte voor groei*
- *Geen handhaving*

CO_2-uitstoot boven grens?

- *Luchthaven mag niet groeien*
- *Geen andere gevolgen*

Vergelijking tussen borgingsopties

	Geen borging	Borging in NL Klimaatwet	Borging met CO_2-plafond	Klimaatgebonden groeikader
Zekerheid halen klimaatdoelstellingen	**Geen klimaatzekerheid**	**Klimaatzekerheid** afhankelijk van aanvullend beleid van de overheid	**Klimaatzekerheid** waarbij de verantwoordelijkheid bij de luchtvaartsector ligt	Biedt **grip op groei**, maar geen volledige zekerheid dat klimaat-doelen worden gehaald
Impact luchtvaartsector	**Geen impact**	**Impact afhankelijk van aanvullend beleid**	**Aanvullende regulering** met mogelijk impact op de luchtvaartsector	**Beperkte invloed** op de luchtvaartsector (geen krimprisico)
Juridische risico's*	**Geen uitvoering** aan vonnis 'Bonaire'	**Uitvoering** aan vonnis 'Bonaire', overheid verplicht zich wel om doelen (met aanvullend beleid) te halen	**Juridisch houdbaar**, wel mogelijk (internationale) kritiek vanuit de luchtvaartsector	**Weinig juridische risico's** vanuit luchtvaartsector**,** maar geen invulling aan vonnis 'Bonaire'
Benodigde wetgeving	**Geen nieuwe wetgeving**	**Relatief eenvoudige** nieuwe wetgeving, daarna mogelijk wel aanvullend beleid nodig	Wetgevingstraject van **enkele jaren** (wet luchtvaart aanpassen, vervolgens luchthavenverkeersbesluiten)	Wetgevingstraject van **enkele jaren** (wet luchtvaart aanpassen, vervolgens luchthavenverkeersbesluiten)
Handhaafbaarheid	**Geen handhaving nodig**	**Geen handhaving** op sectorpartijen	**Handhaafbaar**, met aandachtspunten (grip luchthavens op CO_2-uitstoot is beperkt)	**Goed handhaafbaar**, het is makkelijk vast te stellen of een luchthaven de capaciteit heeft uitgebreid terwijl daar geen CO_2-ruimte voor is

De inschattingen in dit overzicht zijn expertinschattingen op basis van bestaande onderzoeken en inzichten. Voor het 'Klimaatgebonden groeikader' is, vanwege gebrek aan eerder onderzoek, een zo goed mogelijke expertinschatting gemaakt.

* CE Delft is geen juridisch expert. Wij hebben ons in dit overzicht dan ook gebaseerd op bestaande juridische analyses voor het CO_2-plafond en de ervaring van bestaande klimaatwetten. Voor het Klimaatgebonden groeikader is een expert judgement gemaakt. Wij raden aan om deze beleidsoptie nader juridisch te onderzoeken.

Conclusies en aanbevelingen

Luchtvaart niet op koers voor doelen

En zes jaar politieke discussie over borging heeft nog geen duidelijkheid opgeleverd

Een politieke keuze schept duidelijkheid

Dat de luchtvaart in de toekomst binnen de klimaatkaders opereert en onder welke voorwaarden groei kan worden verdiend

Keuzes om te maken

1

Verduidelijk invoering CO_2-plafond

- Verduidelijk of er een CO_2-plafond per luchthaven komt
- Zo nee, overweeg dan alternatieven

2

Verduidelijk verankering luchtvaart in Klimaatwet

- Verduidelijk of luchtvaart wordt opgenomen in de Klimaatwet, en op welke manier
- Als apart doel, of als onderdeel van de algemene nationale doelstelling?

3

Overweeg het Klimaatgebonden groeikader

- Onderzoek de (juridische) mogelijkheden voor een klimaatgebonden groeikader
- Dit is een terugvaloptie voor als er geen draagvlak is voor een CO_2-plafond, dat eventueel samen met borging in de Klimaatwet kan worden ingevoerd

Lijst relevante bestaande studies

Studie	Relevantie studie
CE Delft – Effectenstudie CO_2-plafond (2022)	Effectenstudie naar een CO_2-plafond per luchthaven
CE Delft – Actualisatie effectenstudie CO_2-plafond (2023)	Herziene effectenstudie naar een CO_2-plafond per luchthaven naar aanleiding van krimp Schiphol
Rijksoverheid - Juridische beoordeling CO_2-plafond (2022/2023)	Analyse van juridische haalbaarheid CO_2-plafond
To70 – Sturingsmogelijkheden en prikkels (2023)	Onderzoek van mogelijkheden voor luchthavens om met sturings-mogelijkheden en prikkels de CO_2-uitstoot van vertrekkende vluchten te beïnvloeden
SEO – Markttoegang Schiphol (2025)	Analyse van de effecten van een CO_2-plafond op de markttoegang op Schiphol
CE Delft - Exploration of aviation climate targets (2025)	Verkenning van mogelijkheid om luchtvaart op te nemen in de Klimaatwet
CE Delft - Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart. Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsopties (2025)	Overzicht van doelstellingen luchtvaart en verwachte toekomstige uitstoot met huidig beleid

Colofon

Deze publicatie is een initiatief van CE Delft. CE Delft wil met deze publicatie de fundamentele langetermijnoplossingen aandragen voor de verduurzaming van de samenleving.



Deze publicatie is geschreven door:
Louis Leestemaker en Christiaan Meijer

Contact
Louis Leestemaker, themaleider Luchtvaart:
leestemaker@ce.nl

Han Schouten, persvoorlichter:
schouten@ce.nl ; 06-51893057

Delft, CE Delft, augustus 2026

Publicatienummer: 26.260058.124

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

© 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 sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

In dit rapport is mogelijk generatieve AI gebruikt als hulpmiddel bij het genereren, analyseren of structureren van tekstuele inhoud. Alle inhoud is zorgvuldig gecontroleerd op juistheid en volledigheid. De inhoud voldoet aan de geldende wet- en regelgeving, zoals AVG en auteursrechten.