

Vergaderjaar 2008–2009

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 201

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2008

Hierbij bied ik u aan het rapport van de luchtvaartstudie «Competitiveness issues for Dutch aviation from EU ETS»¹, zoals u reeds is toegezegd bij de aanbieding van de Industriestudie d.d. 14 juli 2008. In de voor u liggende brief die ik u mede namens de ministers van VROM, Economische Zaken, Financiën en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken stuur, schets ik in het kort de context en geef ik een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van deze studie.

In het wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Economische Zaken van 6 oktober jl. (31 510, nr. 4) is gesproken over de studie naar het effect van de herziening van het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS) op de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie en naar de risico's op carbon leakage. Deze studie is uitgevoerd, omdat in de herziening is aangegeven dat de huidige en toekomstige ETS-sectoren hun emissierechten met ingang van de derde handelsperiode, startend in 2013, geheel of gedeeltelijk moeten kopen via veiling. Het veilen van emissierechten kan echter leiden tot verlies aan concurrentievermogen voor de betrokken sectoren. In dat kader heeft de Kamer haar zorgen uitgesproken over het risico van carbon leakage en van vermindering van het level playing field wanneer eind 2009 in Kopenhagen geen Internationaal Klimaatakkoord tot stand komt.

In het onderzoek naar het effect van de herziening EU ETS op de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie was de luchtvaartsector echter niet meegenomen, terwijl de Europese Commissie het voornemen heeft om deze sector met ingang van 2012 toe te voegen aan het EU ETS. Vandaar dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft besloten om een vergelijkbare studie ook voor de luchtvaartsector te laten uitvoeren. Om zoveel als mogelijk vergelijkbare gegevens te krijgen, is gekozen voor hetzelfde onafhankelijke onderzoeksbureau (CE Delft), dat ook de studie voor de industrie heeft uitgevoerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De bevindingen uit het rapport «Competitiveness issues for Dutch aviation from EU ETS» zijn de volgende:

Windfall profits niet waarschijnlijk bij een regelmatige updated benchmark

Voor de verdeling van rechten voor de luchtvaart is voorgesteld om gebruik te maken van een updated benchmark. Dat betekent dat gratis rechten voor de handelsperiode t +1 worden verdeeld op basis van het aandeel in de vervoersprestatie in de handelsperiode t (of een bepaalde subperiode hiervan). Bij een regelmatige update is het onwaarschijnlijk dat luchtvaartmaatschappijen windfall profits maken.

Europese luchtvaartmaatschappijen zijn niet in staat om in alle markten de kosten van het Europese emissiehandelssysteem door te berekenen

Op intra-Europese routes kunnen Europese luchtvaartmaatschappijen de kosten volledig doorberekenen. Op intercontinentale routes bestaat echter de kans dat luchtvaartmaatschappijen niet alle kosten kunnen doorberekenen.

De gemiddelde netto kostenstijging voor luchtvaartmaatschappijen op vluchten van en naar de EU bedraagt ongeveer 2,5%. Naar verwachting van de onderzoekers zullen luchtvaartmaatschappijen 2%-punt hiervan door kunnen berekenen aan hun klanten, en 0–0,5%-punt niet. Vooral op de markt voor lange intercontinentale vluchten is het mogelijk dat niet-Europese maatschappijen in staat zijn om het deel van de vlucht dat onder ETS valt in te korten door gebruik te maken van een *stop over* op een niet-EU-hub buiten Europa, waardoor zij met een lagere kostprijsstijging geconfronteerd zullen worden. In deze markt zullen daardoor naar verwachting van de onderzoekers Europese maatschappijen 50 tot 100% van de kostenstijging van ETS kunnen doorberekenen aan hun klanten.

De omzet van de luchtvaartsector verandert niet alleen door de stijging van de netto kosten, maar ook door de vraaguitval die dat teweegbrengt. De studie geeft aan dat bij 20 €/ton en 100% veilen de omzet op intercontinentale vluchten met 2% afneemt en op intra-Europese vluchten met 1,6%. De onderzoekers stellen dat vraaguitval ook als «bedoeld effect» van ETS kan worden aangemerkt, omdat dit een manier is om emissies te reduceren.

EU ETS raakt de luchtvaart in NL mogelijk meer dan de luchtvaart in andere landen

Omdat op Schiphol een relatief groot aandeel van de passagiers transfer-passagiers is, zou het bovengenoemde «hub-effect» de Nederlandse luchtvaart sterker kunnen raken dan de luchtvaart in sommige andere lidstaten.

Veilen van rechten zorgt niet voor meer CO₂-reductie

In het algemeen kan gesteld worden dat er geen CO₂-reductie plaatsvindt bovenop het al vastgestelde plafond van alle ETS-sectoren door het veilen van emissierechten. Veilen heeft immers geen invloed op het totale emissieplafond. Meer veilen in de luchtvaartsector zorgt wel voor een lagere vraag naar luchtvaart en een afname van de niet-CO₂ klimaat-effecten van luchtvaart.

Luchtvaart vergeleken met andere sectoren

Luchtvaart heeft over het algemeen een relatief hoge kostprijsstijging, maar lager dan in sommige andere industriële sectoren. Het grootste deel van deze kosten kan de luchtvaart echter in de hogere productprijzen doorberekenen, in tegenstelling tot sommige andere industriële sectoren.

Zoals al eerder door mijn collega's van VROM en EZ is aangegeven, is de inzet van Nederland om zo snel mogelijk, maar op een objectieve, transparante en op Europees geharmoniseerde wijze, concurrentievervalsing en de kans op carbon leakage als gevolg van het veilen van emissierechten aan te pakken. De luchtvaart is een bijzondere sector binnen het emissiehandelstelsel. Het kabinet heeft daarvoor dan ook bijzondere aandacht.

Het is helder dat zonder een Internationaal Klimaatakkoord het level playing field voor sommige internationaal opererende en concurrerende sectoren, zoals de luchtvaart, zou kunnen worden aangetast. Het milieu is hier niet bij gebaat, maar onze economie ook niet als dit tot gevolg heeft dat er verlies van netwerkverbindingen optreedt, wat ook de mainport-functie aantast. Daarom heb ik ook al eerder aangegeven dat het essentieel is dat alle niet-Europese maatschappijen op vluchten van en naar Europa meedoen aan het systeem.

Het kabinet heeft aangegeven dat het de overheid gaat om veilen als beste allocatiemechanisme en niet primair om veilen als inkomstenbron. Bovendien kan hiermee invulling worden gegeven aan het «vervuiler betaalt»-beginsel. Bij een besluit over de bestemming van de veiling-opbrengsten moet oog worden gehouden voor de lasten voor burgers en bedrijven, mede met het oog op de gewenste zekerheid voor de investeerder. Een eerlijk speelveld binnen en buiten de EU voor burgers en bedrijven is hierbij een belangrijk uitgangspunt, zodat er niet in Nederland ten opzichte van andere landen een onevenredige belasting van burgers en bedrijven ontstaat. In de conceptrichtlijn ETS is opgenomen dat er mogelijkheden komen om aan energie-intensieve sectoren die mondiaal concurreren gratis rechten toe te kennen danwel om grensmaatregelen toe te passen. Het kabinet zet er op in dat ook over dit Europese kader zo snel mogelijk duidelijkheid komt. Ik verwijs in dit verband ook naar de brief die de Minister van VROM, de Minister van EZ en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Uw Kamer een dezer dagen doen toekomen over de Nederlandse inzet in de lopende onderhandelingen over het Europese klimaat- en energiepakket.

Hoewel Nederland er in dit stadium niet voor pleit om een uitzondering voor de luchtvaartsector te maken, verdient de positie van de luchtvaartsector bijzondere aandacht. Het kabinet zal er zich voor inzetten dat bij het formuleren van een oplossing voor het vraagstuk van carbon leakage ook uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de belangen van de luchtvaart en de bevindingen van het rapport van CE Delft, in het bijzonder ten aanzien van de mogelijke omvang van risico's op carbon leakage en de mogelijkheden om kosten door te berekenen in de luchtvaart.

Het is duidelijk dat de effecten van ETS op de concurrentiepositie van de luchtvaart het geringst zijn als er mondiaal een klimaatakkoord wordt bereikt. De prioriteit van het kabinet ligt dan ook bij het tot stand komen van zo'n akkoord.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings