

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-08

Milieuraad

Nr. 418

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2012

Vooruitlopend op de publicatie van het volledige rapport bied ik u hierbij de uitgebreide samenvatting aan van het rapport van de studie naar de effecten van het opnemen van de luchtvaart in het Europees Emissiehandelssysteem (EU ETS)¹. Dit onderzoek heb ik in het najaar van 2011 aan de Kamer toegezegd en heb het laten uitvoeren door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). In het overleg met uw Kamer afgelopen donderdag 1 maart heb ik toegezegd de samenvatting van het rapport zo snel mogelijk toe te sturen.

Ter voorbereiding op de start van het EU ETS is een aantal elementen nader ingevuld, zo is een CO₂-plafond (de cap) vastgesteld en is bepaald hoeveel gratis emissierechten iedere maatschappij krijgt. De verplichte deelname van niet-Europese maatschappijen heeft met name in de laatste fase van de implementatieperiode geleid tot toenemende politieke en juridische druk van derde landen en tot dreiging met tegenmaatregelen. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen en van vragen vanuit de Kamer heb ik besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de effecten van het EU ETS op de Nederlandse luchtvaart.

In deze brief heb ik de belangrijkste resultaten van het onderzoek op een rij gezet onderverdeeld in bevindingen met betrekking tot effecten voor het milieu, de consument en de Nederlandse luchtvaartsector. De resultaten van het onderzoek laten zien dat het EU ETS effectief is waar het gaat om de reductie van CO₂-emissies, maar tegelijkertijd komt uit de analyses ook naar voren dat de Nederlandse luchtvaart gevoelig is voor prijseffecten en voor gevolgen van tegenmaatregelen, met name als er sprake is van stapeling.

Effecten voor het milieu

Zoals verwacht zal door de toetreding van luchtvaart aan EU ETS de algehele CO₂ uitstoot verminderen. De vermindering van de uitstoot als

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gevolg van ETS in de luchtvaartsector zelf zal beperkt zijn. De luchtvaartsector zal naar verwachting vooral emissierechten bijkopen van andere sectoren die onder het EU ETS vallen. Dit past binnen het systeem van emissiehandel waarbij de CO₂ daar wordt gereduceerd waar dat het goedkoopst is (kosteneffectief). Gegeven de aangenomen groeiverwachting en de verwachte efficiencyverbeteringen zal de luchtvaart in 2020 voor 86 megaton CO₂ aan reductiemaatregelen opleveren onder het totale ETS systeem. Dit is een reductie die ten opzichte van de te verwachten emissie van de luchtvaart in 2020 overeenkomt met 29%.

Effecten voor de consument

In 2012 krijgt de luchtvaartsector gemiddeld 75% van de totale behoefte aan emissierechten gratis. In de jaren daarna neemt – door de afname van het aantal gratis rechten en de groei van de luchtvaart – het aandeel gratis rechten ten opzichte van het benodigde aantal rechten geleidelijk af en komt in 2020 uit op een gemiddelde van circa 58%. In hoeverre de luchtvaartmaatschappijen de kosten van de gekochte emissierechten en de waarde van de gratis rechten doorberekenen is een strategische keuze. Deze strategische keuze hangt onder andere af van de mate van concurrentie met andere luchtvaartmaatschappijen, en de prijsgevoeligheid van de verschillende klantgroepen. Als luchtvaartmaatschappijen de gekochte rechten één op één zouden doorberekenen, dan worden de tickets bij een prijs van 10 euro per emissierecht enkele euro's per ticket duurder. Uit de berichtgeving in de media ontstaat het beeld dat de meeste luchtvaartmaatschappijen er op dit moment voor kiezen om alleen de directe kosten door te berekenen.

Effecten voor de luchtvaartsector

De effecten van EU ETS zijn voor landen met een luchthaven met een groot aandeel transferverkeer (hubfunctie) gemiddeld groter dan voor landen met een naar verhouding grote thuismarkt. Dit wordt veroorzaakt omdat transferverkeer gevoeliger is voor prijsstijgingen dan verkeer uit de thuismarkt. De netwerkcarrier met een hub binnen Europa zal minder goed in staat zijn om de kosten van ETS in de ticketprijzen door te rekenen vanwege concurrenten met een hub buiten Europa.

Zoals hiervoor is aangegeven, is het een strategische keuze in hoeverre een luchtvaartmaatschappij de kosten doorberekent dan wel absorbeert. Voor KLM zullen bij een gemiddelde prijs per emissierecht van 10 euro de directe kosten in de periode 2012 tot en met 2020 circa 30 miljoen euro per jaar zijn. Als KLM deze directe kosten in de ticketprijs verrekent, zal KLM te maken krijgen met een relatieve daling van passagiers die wordt veroorzaakt omdat passagiers niet meer vliegen of via een andere route vliegen (bv. VS – Dubai – Mumbai). De daling is relatief omdat voor de gehele luchtvaartsector nog steeds een groei aan passagiers wordt voorspeld.

Uitgedrukt in passagiersaantallen zou het doorberekenen van de directe kosten van CO₂ betekenen dat KLM bij een prijs van 10 euro per ton CO₂ in 2012 te maken zou krijgen met een relatieve daling van circa 150 000 passagiers (0,6%) ten opzicht van 2011. Vanwege de prijsgevoeligheid van het segment vindt de grootste daling plaats in het transferverkeer; van de 150 000 passagiers valt namelijk bijna 100 000 in dat segment. Bij een gelijkblijvende emissieprijs kan dit oplopen tot een relatieve daling van circa 225 000 passagiers in 2020 (afname 0,9%).

Maatschappijen, zoals Emirates en Turkish Airlines, die opereren vanuit een voor transferpassagiers gunstig gelegen thuisbasis ten opzichte van

Europa, zullen juist profiteren van het EU ETS. Het gevolg daarvan is dat de concurrentiepositie van deze maatschappijen ten opzichte van KLM wordt versterkt.

De relatieve daling van passagiers zal niet alleen gevolgen hebben voor KLM, maar ook voor Schiphol. Het aantal passagiers op Schiphol zal bij een CO₂ prijs van 10 euro relatief afnemen met ongeveer 200 000 in 2012 wat overeenkomt met een omzetsderving van ongeveer 3,6 miljoen euro en, op basis van een in economische modellen gebruikte vuistregel, met een relatief verlies van ongeveer 200 arbeidsplaatsen in de regio.

Versterking van effecten bij hogere CO₂-prijzen

De hiervoor beschreven effecten zullen proportioneel worden versterkt als wordt gerekend met een hogere CO₂ prijs. Prognoses over de prijsontwikkeling van CO₂ zijn overigens lastig te maken en lopen uiteen van een blijvend lage prijs (nu 9 euro) tot een ontwikkeling richting 30 euro. Bij een gemiddelde CO₂ prijs van 20 euro zullen de jaarlijkse kosten van KLM ongeveer 60 miljoen euro bedragen. De relatieve daling van passagiers zou dan circa 300 000 worden. Voor Schiphol zou dat een relatieve daling betekenen van 400 000 passagiers en een relatief verlies van 400 arbeidsplaatsen in de regio.

Versterking van effecten door generieke tegenmaatregelen derde landen

In reactie op de verplichte deelname van niet-Europese luchtvaartmaatschappijen aan het EU ETS hebben 23 derde landen een verklaring getekend dat zij tegenmaatregelen nemen tegen de EU en haar lidstaten. Uit de analyse van de mogelijke gevolgen van tegenmaatregelen blijkt dat door het instellen van tegenmaatregelen door partijen buiten de EU de genoemde effecten kunnen worden vergroot.

Indien alle andere landen besluiten om niet voor hun CO₂-uitstoot onder ETS te betalen (boycot) worden de bovenstaande prijseffecten met een factor 1,5 vergroot. Dit zou voor KLM in 2012 bij een CO₂ prijs van 10 euro een relatief verlies van 225 000 i.p.v. 150 000 passagiers betekenen. Ook hier geldt hoe hoger de CO₂ prijzen, des te groter de effecten. Bij een prijs van 20 euro per ton CO₂ zou dit dus tot een relatief verlies van 450 000 passagiers leiden. Een andere mogelijke generieke maatregel waarmee is gedreigd is het verdrievoudigen van de overvliegrechten over Siberië. Deze verdrievoudiging zou voor KLM een additionele schadepost van 160 miljoen euro op jaarbasis betekenen.

Versterking van effecten door specifieke tegenmaatregelen derde landen

Indien individuele landen daar bovenop besluiten om nog specifieke vergeldingsmaatregelen te nemen tegen Nederland kunnen er door verdere stapeling van effecten serieuze gevolgen zijn voor de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector

Terugkijkend naar eerdere conflicten is het niet ondenkbaar dat specifieke vergeldingsmaatregelen worden genomen tegen een relatief kleine lidstaat als Nederland, die de Nederlandse luchtvaartsector onevenredig zullen treffen. Zo heeft KLM aangegeven, dat de specifieke tegenmaatregelen die tegen Nederland waren genomen vanwege de aanscherping van geluidsrichtlijnen door de EU tot een totale schade van 25–30 miljoen euro hebben geleid.

Conclusie

Op basis van de resultaten van het onderzoek concludeer ik dat het opnemen van de luchtvaart in het EU ETS bijdraagt aan de algemene Europese klimaatdoelstelling de emissies van CO₂ te reduceren. Daarbij geldt dat reductiemaatregelen het meest kosteneffectief kunnen worden genomen buiten de luchtvaartsector, wat betekent dat de luchtvaartsector voor het overgrote deel emissierechten zal moeten kopen. Gelijktijdig constateer ik, dat dit gevolgen heeft voor de consument door een hogere ticketprijs en voor de Nederlandse luchtvaartsector door een relatieve verslechtering van de concurrentiepositie voor KLM en Schiphol. Effecten die worden versterkt wanneer de CO₂-prijzen stijgen en niet-Europese landen tegenmaatregelen nemen, zoals een algehele boycot van het systeem. Er is dan ontegenzeggelijk sprake van verstoring van het level playing field.

In welke mate deze stapeling van effecten daadwerkelijk zal optreden is niet te voorspellen, maar ik ben van mening dat het risico daarop dusdanig is dat we onze ogen daar niet voor mogen sluiten. De resultaten onderschrijven wat mij betreft de noodzaak van een mondiaal systeem. Nederland zet zich daarom actief in voor een goed resultaat van de – inmiddels versnelde – onderhandelingen in ICAO hierover. In de tussentijd zal ik er alles aan doen om tegenmaatregelen gericht tegen Nederland en de Nederlandse luchtvaartsector te voorkomen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma