

Vergaderjaar 2021–2022

31 936

Luchtvaartbeleid

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 906

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2022

Met deze brief bied ik u het rapport aan dat CE Delft heeft opgesteld naar de effecten van het Fit for 55-pakket voor de Nederlandse luchtvaartsector¹. In deze brief wordt ook nader ingegaan op de toezegging van de Staatssecretaris van EZK tijdens het debat over de Milieuraad van december jl. (Kamerstuk 21 501–08, nr. 844) om uw Kamer te informeren over de gratis rechten voor de luchtvaart onder het ETS. Uw Kamer is toegezegd hierover geïnformeerd te worden zodra de resultaten van het CE Delft rapport beschikbaar zijn. Het Ministerie van IenW heeft tevens opdracht gegeven voor een effectenstudie van het Fit for 55-pakket voor de maritieme sector, waarover uw Kamer binnenkort apart geïnformeerd wordt.

Binnen het Fit for 55 pakket heeft de Europese Commissie verschillende voorstellen gedaan die betrekking hebben op de luchtvaartsector. Het betreft de voorstellen voor een nieuwe *ReFuelEU Aviation* verordening, de herziening van de *Renewable Energy Directive* (RED), de herziening van het *EU emissiehandelssysteem* (ETS) voor luchtvaart, inclusief implementatie van CORSIA² en de herziening van de *Energy Taxation Directive* (ETD). Als onderdeel van ieder voorstel heeft de Europese Commissie een impact assessment gepubliceerd. Hierin is de impact onderzocht ieder voorstel op zichzelfstaand. Een overkoepelende impact analyse voor specifieke sectoren is niet uitgevoerd. Om toch inzicht te krijgen in de verwachte effecten van de voorstellen op de Nederlandse luchtvaartsector heeft het Ministerie van IenW CE Delft opdracht gegeven een effectenonderzoek uit te voeren.

De brief gaat eerst in op de gratis rechten voor de luchtvaart onder het ETS en de Nederlandse positie. Daarna volgt een samenvatting van de belangrijkste conclusies uit het CE Delft rapport en de vervolgstappen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*

Gratis rechten voor de luchtvaart onder het ETS

Uw Kamer is nadere informatie toegezegd over de gratis rechten die de luchtvaartsector ontvangt onder het EU ETS. De resultaten van het CE Delft rapport geven geen aanleiding om de Nederlandse positie over de gratis rechten te herzien. De resultaten tonen juist dat een snellere afbouw ook gerechtvaardigd is. Het kabinet zet in de onderhandelingen dan ook in op een snellere afbouw dan voorgesteld door de Commissie.

De luchtvaart ontvangt momenteel een deel van de rechten onder het emissieplafond gratis. Op dit moment is dat 82%. ETS-sectoren ontvangen deels gratis rechten om de gevolgen van koolstoflekkage³ te beperken. De Commissie stelt voor om de gratis rechten vanaf 2024 stapsgewijs af te bouwen naar 0% in 2027, zoals uw Kamer ook heeft kunnen lezen in het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 3192).

In de impact assessment van de Commissie ter onderbouwing van het voorstel staat dat de mate waarin de luchtvaartsector gevoelig is voor koolstoflekkage beperkt is. Ook stelt de impact assessment dat luchtvaartmaatschappijen de kosten van het ETS grotendeels door kunnen berekenen aan de passagier. De Commissie voorziet dat een vlucht binnen de EER hiermee in 2030 zo'n één à twee euro duurder zou worden. Een snellere afbouw van de gratis rechten dan 2027 zou daarmee ook gerechtvaardigd zijn, wordt in de impact assessment gesteld. De Commissie heeft verduidelijkt dat het voorliggend tijdspad is voorgesteld vanwege de ontstane situatie omtrent de covid-19 pandemie.

Het kabinet heeft in het BNC-fiche aangegeven voorstander te zijn van het uitfasen van de gratis rechten voor de luchtvaart. Dit draagt namelijk bij aan de werking en effectiviteit van het systeem. Gratis rechten zijn in het ETS geïntroduceerd om de effecten van koolstoflekkage te ondervangen. De Europese Commissie concludeert in de impact assessment dat de luchtvaartsector beperkt gevoelig is voor koolstoflekkage als het gaat om het ETS. Daarmee is er geen noodzaak voor gratis rechten. Het rapport van CE Delft laat bovendien zien dat de stijging van de ticketprijs in beperkte mate veroorzaakt wordt door kosten voor het ETS/CORSIA, dus ook langs die weg is weinig reden tot het verstrekken van gratis rechten. Om deze redenen zet het kabinet dan ook in op een snellere uitfasering van de gratis rechten dan voorgesteld door de Commissie.

Conclusies van het rapport

In het bijgevoegde rapport heeft CE Delft de effecten onderzocht van het Fit for 55-pakket op de Nederlandse luchtvaartsector. Aan de hand van technologische- en economische ontwikkelingsscenario's (de zogenaamde «WLO-laag en WLO-hoog» scenario's) is gekeken naar: (1) het prijseffect op vliegtickets, (2) de concurrentiepositie en (3) het CO₂-effect. Het rapport toont de effecten ten opzichte van de ontwikkeling in 2030 en 2050 zonder Fit for 55. De onderzochte scenario's houden echter geen rekening met de covid-19 pandemie, wat met name t.a.v. de resultaten voor 2030 van invloed kan zijn. De resultaten geven desalniettemin een eerste inzicht in de verwachte effecten van het totale pakket op de luchtvaartsector. De onderzoekers komen tot de volgende conclusies:

1. Effect op prijzen en vraag

De Fit for 55 voorstellen zullen gezamenlijk leiden tot prijsstijgingen in 2030 en 2050. Een vlucht binnen de EER zal in 2030 door het Fit for 55-pakket zo'n 12% duurder worden. In 2050 zal een intra-EER vlucht in prijs stijgen tussen de 14–17%. Deze prijsstijging is in 2030 grotendeels

³ Het verplaatsen van emissies naar buiten de EU vanwege gestegen kosten ten gevolge van het EU ETS

veroorzaakt door de kerosineaccijns. Het aandeel in de prijsstijging voor de kerosineaccijns en het ETS/CORSIA daalt richting 2050. Dit komt door het oplopende percentage duurzame brandstoffen dat bijgemengd moet worden door luchtvaartmaatschappijen. We zien dan ook dat de kosten – en daarmee het aandeel in de prijsstijging – voor duurzame brandstoffen steeds hoger wordt richting 2050.

Het rapport kijkt voorts naar het effect dat de prijsstijging heeft op de vraag. De onderzoekers concluderen dat in een WLO-hoog scenario in zowel 2030 als 2050 de vraag onvoldoende afneemt om tot een daadwerkelijke reductie van passagiers te leiden. Dit heeft te maken met het vraagoverschot en de beperkte beschikbare capaciteit op Nederlandse luchthavens. In een WLO-laag scenario is de vraag ongeveer gelijk aan de beschikbare capaciteit en zal het Fit for 55-pakket zorgen voor een daadwerkelijke reductie in aantallen passagiers. In 2030 zal dit gaan om een daling van het aantal passagiers met zo'n 8,5% vanaf Schiphol/Lelystad Airport. In 2050 zijn er grotere effecten, maar zijn de onzekerheden van de berekeningen ook groter. Afhankelijk van de CO₂-prijs zal het aantal passagiers vanaf Schiphol/Lelystad afnemen met 9,5–11,6%.

2. Effect op concurrentiepositie

Aangezien de voorstellen voor de gehele EU gelden, is aangenomen dat er geen direct effect is op de concurrentiepositie ten opzichte van directe buurlanden, dan wel de EU. Een effect op de concurrentiepositie zal mogelijk wel optreden als het gaat om intercontinentale vluchten. Ten aanzien van de concurrentiepositie laat het rapport zien dat van de intercontinentale routes vanaf Schiphol 22% risico lopen op het verliezen van marktaandeel aan een andere hub-luchthaven buiten de EU. De belangrijkste routes hiervan zijn tussen Europa en Azië. Voor routes tussen Europa en andere continenten treedt dit risico in kleine mate op, omdat er weinig uitwijkmogelijkheden zijn voor deze routes. Of het risico van 22% daadwerkelijk optreedt is afhankelijk van de beschikbare capaciteit op deze hub-luchthavens, zoals Londen, Istanboel of in de Golfstaten. Ook of in deze landen ook sprake is van verduurzamingsbeleid voor de luchtvaart. Dit zal namelijk hoogstwaarschijnlijk gepaard gaan met een prijsstijging, waardoor het effect op concurrentiepositie mogelijk wordt beperkt.

Met voorliggend onderzoek van CE Delft wordt geen inzicht geboden in de mate waarin het risico op weglekeffecten daadwerkelijk op zal treden. Het risico dat dit van invloed kan zijn op de hub-functie van Schiphol wordt erkend. In de onderhandelingen in Brussel zullen weglekeffecten als gevolg van het totale pakket voor de luchtvaartsector dan ook benoemd worden als aandachtspunt. Het prijseffect van de gratis rechten binnen het ETS is echter dusdanig klein dat de ticketprijs zeer beperkt zal stijgen bij versnelde afbouw, waardoor dit geen significante bijdrage levert aan eventuele weglekeffecten.

3. Effect op CO₂-reductie

De onderzoekers stellen vast dat het pakket in 2030 circa 12 Mt reductie verzorgt als het gaat om vliegverkeer binnen de EU. Gerelateerd aan de Europese 55%-doelstelling is dit ongeveer 3%. Deze bijdrage zal richting 2050 verhoudingsgewijs groter worden, omdat naar verwachting het grootste deel van de verduurzaming in de luchtvaart juist plaatsvindt tussen 2030 en 2050.

Het rapport stelt dat alleen het Fit for 55-pakket niet toereikend is om de nationale doelstellingen uit de Luchtvaartnota (Kamerstuk 31 936, nr. 820) te halen. In 2050 daarentegen lijkt het doel van de Luchtvaartnota ongeveer gehaald te worden. De onderzoekers concluderen dat de uitstoot ten opzichte van 2005 zo'n 48–56% gereduceerd zal zijn in 2050

met het pakket. Daarbij wordt wel opgemerkt dat berekeningen en schattingen in 2050 een hogere onzekerheid met zich meebrengen.

Vervolgstappen

Het rapport biedt inzichten in de effecten van het pakket op de Nederlandse luchtvaartsector. De onderzoeksresultaten worden dan ook meegenomen in de onderhandelingen over de verschillende onderdelen van het Fit for 55-pakket in Brussel. Voor het ETS luchtvaart betekent dit dat er ingezet wordt op een snellere afbouw van de gratis rechten. De inzet ten aanzien van de bijmengverplichting voor duurzame brandstoffen blijft onveranderd. Vooralsnog wordt ingezet op een hogere bijmengverplichting, omdat duurzame brandstoffen met name op de relatief korte termijn tot grote CO₂-reducties kunnen leiden. Er treden als gevolg van het gehele Fit for 55-pakket mogelijk weglekeffecten op. Dit kan de concurrentiepositie en hub-functie van Schiphol beïnvloeden. Andere lidstaten hebben te maken met soortgelijke effecten. Samen met deze lidstaten verkennen wij de mogelijkheden om de concurrentiepositie van de EU te behouden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers