



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 16 september 2021  
(OR. en)

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2021/0205(COD)**

---

10884/21  
ADD 3

TRANS 479  
AVIATION 207  
ENV 530  
ENER 331  
IND 201  
COMPET 558  
ECO 80  
RECH 355  
CODEC 1101  
CLIMA 197  
RELEX 674

#### **BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

---

nr. Comdoc.: SWD(2021) 634 final

---

Betreft: WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE  
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij  
voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad  
inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam  
luchtvervoer

---

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 634 final.

---

Bijlage: SWD(2021) 634 final



Brussel, 14.7.2021  
SWD(2021) 634 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE  
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

*bij*

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad  
inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer**

{COM(2021) 561 final} - {SEC(2021) 561 final} - {SWD(2021) 633 final}

## Samenvatting

Effectbeoordeling van een voorstel voor een verordening inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer

### A. Behoeftte aan actie

#### Waarom? Wat is het probleem?

De handhaving van een gelijk speelveld op het gebied van luchtvervoer is van essentieel belang, maar de broeikasgasemissies van de luchtvaartsector zijn sinds het begin van de jaren '90 op EU- en mondiaal niveau gestegen. Bovendien wordt verwacht dat ze tegen 2050 nog verder zullen toenemen. Aangezien de EU ambitieuze klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050 heeft vastgesteld, moet de luchtvaart haar decarbonisatie versnellen. De opties voor deze sector om haar koolstofvoetafdruk te verkleinen, zijn echter beperkt, met name omdat ze afhankelijk is van fossiele brandstoffen en er nog geen inzetbare en betaalbare alternatieve brandstoftechnologieën zijn. Zoals benadrukt in het klimaatdoelstellingsplan van de Commissie voor 2030 hebben duurzame luchtvaartbrandstoffen (Sustainable Aviation Fuels, SAF) het potentieel om aanzienlijk bij te dragen tot de decarbonisatie van de sector. SAF zijn technologisch levensvatbaar en compatibel met bestaande luchtvaartuigtechnologieën en brandstofinfrastructuur. Aangezien (i) de productie van SAF en (ii) de vraag naar SAF klein is, is de SAF-markt stilgevallen. Dit is te wijten aan (a) industriële en commerciële uitdagingen, met inbegrip van hoge productiekosten en concurrerende vraag naar grondstoffen en hernieuwbare elektriciteit, (b) het hoge risico van de investeringen om op grotere schaal te produceren, en (c) het bestaande regelgevende en fiscale kader, dat niet helpt om SAF ingang te doen vinden, en dit alles in de context van het zeer concurrerende karakter van de luchtvervoersmarkt.

#### Wat moet met dit initiatief worden bereikt?

Het algemene doel van dit initiatief is te zorgen voor een gelijk speelveld op de markt voor luchtvervoer en tegelijk de CO<sub>2</sub>-emissies terug te dringen overeenkomstig de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 en 2050, door af te stappen van fossiele reactiemotorbrandstoffen en het hoge decarbonisatiepotentieel van SAF aan te boren, door een concurrerende markt voor SAF tot stand te brengen en tegelijkertijd te zorgen voor een gelijk speelveld in de luchtvaart. Enerzijds betekent dit (i) dat SAF op grote schaal moeten worden geproduceerd en tegen concurrerende prijzen moeten worden aangeboden; dat de bestaande productiecapaciteit moet worden geoptimaliseerd en de ontwikkeling van nieuwe SAF-fabrieken in de EU moet worden bevorderd; en dat de productiekosten moeten worden verlaagd door schaalvoordelen en leereffecten. Anderzijds betekent dit (ii) dat luchtvaartmaatschappijen geleidelijk en blijvend gebruik moeten maken van SAF; dat het risico op koolstoflekkage moet worden beperkt en dat een gelijk speelveld moet worden gecreëerd voor de toegang van luchtvaartmaatschappijen tot de SAF-markt.

#### Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De luchtvaart is een sterk geïntegreerde markt met een netwerkdimensie in de hele EU. De grensoverschrijdende dimensie is inherent aan het luchtvervoer; een versnipperd regelgevingskader zou dan ook een belangrijke hindernis vormen voor marktdeelnemers. Een lappendeken van nationale maatregelen zou onbedoelde contraproductieve effecten kunnen hebben. De CO<sub>2</sub>-emissies van de luchtvaart zijn ook grensoverschrijdend en kunnen niet alleen op nationaal of lokaal niveau worden aangepakt. De meest doeltreffende manier om de klimaatdoelstellingen van de EU te bereiken, is waarschijnlijk door beleid vast te stellen op EU-niveau. Ten slotte kan de doelstelling om de productie en het aanbod van SAF op te schalen het best op EU-niveau verwezenlijkt, aangezien de energiesector sterk geïntegreerd is met marktspelers die actief zijn in de hele EU.

### B. Oplossingen

#### Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

De voorgestelde maatregelen zijn opgebouwd rond een regelgevingsvereiste die eruit bestaat dat een concurrerend gelijk speelveld in het luchtvervoer tot stand moet worden gebracht en een verplichting op het gebruik van SAF moet worden opgelegd. De beleidsopties tonen verschillende manieren om deze verplichting vorm te geven. Een eerste reeks opties (A1 en A2) omvat een verplichting voor brandstofleveranciers om SAF op alle EU-luchthavens te verdelen. Een tweede reeks opties (B1 en B2) omvat de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om gebruik te maken van SAF voor vluchten tussen EU-luchthavens (B1 heeft betrekking op alle vluchten, B2 alleen op vluchten binnen de EU). Een derde reeks opties (C1 en C2) omvat ten slotte verplichtingen voor brandstofleveranciers om SAF te verdelen, met enige flexibiliteit aan het begin, en voor luchtvaartmaatschappijen om reactiemotorbrandstof te tanken alvorens ze vertrekken vanaf luchthavens in de EU. De doelstellingen zijn uitgedrukt in volumes SAF voor opties A1, B1, B2 en C1, en in de mate waarin de CO<sub>2</sub>-intensiteit van reactiemotorbrandstoffen wordt beperkt voor

opties A2 en C2. Alle opties bevatten stimulansen om hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) te ondersteunen<sup>1</sup>. Alle opties gaan vergezeld van flankerende maatregelen, die buiten het toepassingsgebied van dit initiatief vallen, zoals het intensiveren van de Europese actie in het kader van de ICAO om mondiale doelstellingen voor het gebruik van SAF vast te stellen, het leiden van financiering naar de uitrol van SAF, het oprichten van een strategische alliantie ter ondersteuning van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen, en het faciliteren van het proces voor de certificering van SAF. Andere onderdelen van het EU-regelgevingskader die momenteel worden herzien (bv. EU ETS, ETD en RED<sup>2</sup>) kunnen de uitrol van SAF verder ondersteunen. C1 en C2 zijn de voorkeursopties omdat ze het mogelijk maken de productie en het gebruik van SAF op kosteneffectieve wijze aanzienlijk op te schalen in overeenstemming met de klimaatambitie, met een minimum aan marktverstoringen en koolstoflekkage.

### **Wie steunt welke optie?**

De grote meerderheid van de belanghebbenden in de luchtvaart- en brandstoffensector, de lidstaten en ngo's zijn voorstander van de invoering van een SAF-verplichting als doeltreffend beleidsmechanisme om de productie en het gebruik van SAF te stimuleren en de luchtvaartsector met succes koolstofvrij te maken. De belanghebbenden zijn eerder verdeeld over hoe specifiek vorm moet worden gegeven aan de optie, maar een meerderheid van de brandstofleveranciers, lidstaten, ngo's en sommige luchtvaartmaatschappijen zijn voorstander van een SAF-verplichting aan de aanbodzijde met flexibiliteit in de brandstof distributie, die betrekking heeft op reactiemotorbrandstof die wordt geleverd voor alle vluchten die vertrekken vanuit luchthavens in de EU. Tegelijkertijd vindt de meerderheid van de belanghebbenden dat er behoefte is aan maatregelen om koolstoflekkage en verstoring van de interne luchtvaartmarkt te voorkomen. Een meerderheid van de belanghebbenden is ook voorstander van specifieke stimulansen om RFNBO's te ondersteunen. Al deze maatregelen zijn opgenomen in beleidsopties C1 en C2.

## **C. Effecten van de voorkeursoptie**

### **Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?**

Beleidsopties C1 en C2 leiden tot een aanzienlijke daling van de CO<sub>2</sub>-emissies in de luchtvaartsector met ongeveer 60-61 % tegen 2050, in vergelijking met het basisscenario. De emissies van luchtverontreinigende stoffen zullen tegen 2050 dalen met ongeveer 9 % in vergelijking met het basisscenario. In het algemeen zullen de milieukosten van de luchtvaart (in verband met CO<sub>2</sub>-emissies en emissies van luchtverontreinigende stoffen) met ongeveer 87-88 miljard euro dalen in vergelijking met het basisscenario, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2021-2050. De productiecapaciteit voor SAF zal tegen 2050 toenemen met 25,5-25,6 Mt. Door de beschikbaarheid van SAF op de markt wordt de luchtvaart veel minder afhankelijk van fossiele reactormotorbrandstoffen; het verbruik van deze laatste zal tegen 2050 met 65 % afnemen in vergelijking met het basisscenario. De bevoorradingszekerheid van de EU verbetert doordat de invoer van fossiele energie uit derde landen afneemt en grondstoffen en hernieuwbare elektriciteit voor de productie van SAF in de EU worden aangekocht (in 2050 vertegenwoordigen in de EU geproduceerde SAF 92 % van het totale SAF-gebruik). Dankzij beleidsopties C1 en C2 zullen technologieën met het grootste decarbonisatiepotentieel eerder in aanzienlijke hoeveelheden op de markt komen dan wanneer geen beleidsmaatregelen worden genomen. De prijs van SAF daalt in vergelijking met de huidige ramingen, waardoor het prijsverschil met fossiele reactormotorbrandstoffen in de loop van de tijd zal dalen. Beleidsopties C1 en C2 leiden tot nettobanencreatie in de EU, namelijk ongeveer 202 100 extra banen in vergelijking met het basisscenario. Ten slotte heeft de afname van de luchtverontreiniging positieve gevolgen voor de volksgezondheid (in de periode 2021-2050 zullen de externe kosten van luchtverontreiniging met ongeveer 1,5 miljard euro dalen in vergelijking met het basisscenario).

### **Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?**

In het algemeen leiden beleidsopties C1 en C2 in de periode 2021-2050 tot een toename van de kosten met 20,3 miljard euro (C1) en 14,6 miljard euro (C2) in vergelijking met het basisscenario. Deze kosten worden grotendeels veroorzaakt door de stijgende kosten van reactormotorbrandstof in vergelijking met het basisscenario, namelijk 103,5 miljard euro (C1) en 88,2 miljard euro (C2), uitgedrukt als contante waarde in de periode 2021-2050. De stijging van de brandstofkosten komt tot uiting in de ticketprijzen, die naar verwachting met 8,1-8,2 % zullen stijgen tegen 2050. Hogere ticketprijzen zullen leiden tot een lichte daling van het totale passagiersvervoer in vergelijking met het basisscenario, maar deze activiteit zal in 2050 nog steeds 77 % hoger liggen dan in 2015. Dit leidt tot lagere kapitaal- en werkingskosten voor luchtvaartmaatschappijen in vergelijking met het basisscenario, namelijk 84 miljard euro (C1) en 74,5 miljard euro (C2). De extra logistieke kosten bedragen 0,19 miljard euro (C1 en C2). Ook de

<sup>1</sup> Hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's), zoals gedefinieerd in de herschikking van Richtlijn (EU) 2018/2001 inzake hernieuwbare energie, meestal "e-brandstoffen" of "power to liquid"-brandstoffen genoemd.

<sup>2</sup> Het emissiehandelssysteem van de EU, de energiebelastingrichtlijn en de richtlijn hernieuwbare energie.

<p>rapportagekosten van de luchtvaartmaatschappijen zullen stijgen met 0,34 miljard euro (C1 en C2) in vergelijking met het basisscenario, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2021-2050. Voor de producenten van SAF worden de investeringsbehoeften voor de periode 2021-2050 geschat op ongeveer 10,4-10,5 miljard euro. Om te voorzien in de noodzakelijke productiecapaciteit van SAF, moeten tegen 2050 immers 104 tot 106 extra SAF-fabrieken worden gebouwd in de EU.</p>
<p><b>Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?</b></p>
<p>De gevolgen van dit initiatief voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen zijn moeilijk te voorspellen maar zullen waarschijnlijk uiterst klein zijn. Geen gedetailleerde beoordeling.</p>
<p><b>Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?</b></p>
<p>Hoewel dit initiatief grotendeels gebruik maakt van reeds bestaande administratieve en handhavingsprocessen in het kader van andere EU-regelgeving, zullen de administratieve kosten voor de autoriteiten toch met 0,27 miljard euro (C1 en C2) toenemen. 264 miljoen euro daarvan komt voor rekening van de lidstaten, 2,7 miljoen euro voor de EU-autoriteiten.</p>
<p><b>Zijn er andere significante gevolgen?</b></p>
<p>Er worden geen andere significante gevolgen verwacht.</p>
<p style="text-align: center;"><b>D. Evaluatie</b></p>
<p><b>Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?</b></p>
<p>Aangezien de maatregelen pas enige tijd na de vaststelling van het voorstel doeltreffend worden en effect sorteren, zal het voorstel na een passende tijdspanne worden geëvalueerd. Tenzij er zich problemen met de tenuitvoerlegging voordoen, bedraagt deze tijdspanne minstens vijf jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving.</p>