



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 16 maart 2022
(OR. en)

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

10884/1/21
REV 1

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

VOORSTEL

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.:	COM(2021) 561 final/2
Betreft:	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 COM(2021) 561 final/2.

Bijlage: COM(2021) 561 final/2



Brussel, 14.7.2021
COM(2021) 561 final/2

2021/0205 (COD)

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2021) 561 final of 14.7.2021

Addition of the missing Legislative Financial Statement

The text shall read as follows:

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2021) 561 final} - {SWD(2021) 633 final} - {SWD(2021) 634 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Een goed functionerende en concurrerende interne luchtvaartmarkt is van essentieel belang voor de mobiliteit van de Europese burgers en de Europese economie in haar geheel. In 2018 verschaft de luchtvaart- en vliegtuigbouwsector rechtstreeks werk aan ongeveer 0,4 miljoen mensen in de EU¹ en in 2017 vertegenwoordigde ze naar schatting 2,1 %² van het bbp van de EU. De luchtvaart bevordert het toerisme en het bedrijfsleven en verbindt mensen, en vormt zo een krachtige motor voor sociale en regionale cohesie. In 2018³ vlogen meer dan 1,2 miljard passagiers van en naar meer dan 500 luchthavens in Europa. De EU-luchtvaartsector draagt bij tot de Europese integratie en versterkt de positie van de EU als geopolitieke leider.

Luchtverbindingen zijn essentieel voor de mobiliteit van de EU-burgers, voor de ontwikkeling van EU-regio's en voor de groei van de economie in haar geheel. Het grote aantal luchtverbindingen binnen de EU en met derde landen kan het beste worden gewaarborgd wanneer de EU-markt voor luchtvervoer functioneert als een gelijk speelveld, waarbij alle marktdeelnemers dezelfde kansen krijgen. Eventuele marktverstoringen kunnen luchtvaartuigexploitanten of luchthavens benadelen ten opzichte van hun concurrenten. Dit kan leiden tot een daling van het concurrentievermogen van de sector en tot minder connectiviteit voor burgers en bedrijven.

Met name wat het gebruik van luchtvaartbrandstof betreft, is het van essentieel belang dat een gelijk speelveld tot stand wordt gebracht in de hele EU-markt voor luchtvervoer. Brandstof vertegenwoordigt een aanzienlijk gedeelte van de kosten van luchtvaartuigexploitanten, tot 25 % van de werkingskosten. Schommelingen van de brandstofprijzen kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de economische prestaties van luchtvaartuigexploitanten. Bovendien kunnen verschillen in de prijs van luchtvaartbrandstof tussen geografische locaties, zoals momenteel het geval is tussen EU-luchthavens onderling of tussen EU-luchthavens en luchthavens buiten de EU, ertoe leiden dat luchtvaartuigexploitanten hun tankstrategieën aanpassen om economische redenen.

Er is sprake van “tankering” wanneer luchtvaartuigexploitanten op een bepaalde luchthaven meer brandstof tanken dan nodig is, om geheel of gedeeltelijk te vermijden dat ze moeten tanken op een luchthaven van bestemming waar de brandstof duurder is. Tankering leidt tot een hoger brandstofverbruik dan nodig is, en dus ook tot meer emissies, en het ondermijnt de eerlijke concurrentie op de luchtvervoersmarkt van de Unie. Tankering ondermijnt niet alleen de inspanningen van de Unie om de luchtvaart koolstofvrij te maken, maar is ook nadelig voor de gezonde concurrentie tussen spelers op de luchtvaartmarkt. Wanneer duurzame luchtvaartbrandstoffen op in de Unie gelegen luchthavens worden ingevoerd en het gebruik ervan geleidelijk wordt opgedreven, kan de praktijk van brandstoftankering nog erger worden

¹ Eurostat (lfsa_egan22d).

² Bron: SWD(2017) 207 final.

³ Bron: Eurostat; De luchtvaart kan tot drie keer zoveel indirecte als directe banen creëren (Europese Commissie, 2015).

door de stijgende brandstofkosten. Wat brandstofankerend betreft, heeft deze verordening tot doel het gelijke speelveld in de luchtvaartsector te herstellen en in stand te houden, en tegelijk nadelige milieueffecten te vermijden.

De Commissie heeft in december 2020 de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit⁴ vastgesteld. Een van de doelstellingen van deze strategie is het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen te stimuleren. Deze brandstoffen kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot het bereiken van de EU-klimaatdoelstelling voor 2030 en tot de doelstelling van de EU om klimaatneutraal te worden. In dit initiatief wordt onder duurzame luchtvaartbrandstoffen verstaan: vloeibare drop-inbrandstoffen die conventionele luchtvaartbrandstof kunnen vervangen. Om haar emissies aanzienlijk terug te dringen, moet de luchtvaartsector haar huidige exclusieve afhankelijkheid van fossiele brandstof beperken en sneller de overstap maken naar innoverende en duurzame types brandstoffen en technologieën. De vooruitgang op het gebied van alternatieve aandrijfvormen voor luchtvaartuigen, zoals elektriciteit en waterstof, is veelbelovend, maar het zal nog veel tijd en inspanningen vergen alvorens ze commercieel kunnen worden toegepast. Aangezien de luchtvaart al tegen 2030 haar koolstofvoetafdruk moet aanpakken voor alle vluchtafstanden, zullen duurzame vloeibare luchtvaartbrandstoffen een essentiële rol spelen. Er zijn dan ook maatregelen nodig om de bevoorrading en het gebruik van dergelijke brandstoffen op in de Unie gelegen luchthavens op te drijven.

Hoewel reeds verscheidene toepassingen van duurzame luchtvaartbrandstoffen gecertificeerd zijn voor gebruik, kunnen deze brandstoffen nog niet op betaalbare wijze worden geproduceerd en blijft het gebruik ervan verwaarloosbaar. Er is behoefte aan een specifieke verplichting voor de luchtvaartsector om brandstoffen te mengen, teneinde de meest innoverende en duurzame brandstoftechnologieën sneller ingang te doen vinden op de markt. Hierdoor kan op grotere schaal worden geproduceerd, waardoor de productieprij na verloop van tijd zal dalen. Aangezien tegen 2030 minstens 5 % van alle luchtvaartbrandstoffen duurzaam moet zijn, en tegen 2050 minstens 63 %, is het van cruciaal belang dat de door deze verordening ondersteunde brandstoftechnologieën het grootste potentieel hebben wat innovatie, decarbonisatie en beschikbaarheid betreft. Dit is een absolute voorwaarde om te voldoen aan de toekomstige vraag naar luchtvervoer en bij te dragen tot het bereiken van de decarbonisatiedoelstellingen. Dit moet met name betrekking hebben op geavanceerde biobrandstoffen en synthetische luchtvaartbrandstoffen. Met name synthetische luchtvaartbrandstoffen hebben het potentieel om de emissies met minstens 85 % te doen afnemen in vergelijking met fossiele luchtvaartbrandstof. Wanneer deze brandstoffen worden geproduceerd uit hernieuwbare energie en rechtstreeks uit de lucht afgevangen koolstof, kan de potentiële emissiebeperking in vergelijking met fossiele luchtvaartbrandstof oplopen tot 100 %. Synthetische luchtvaartbrandstoffen hebben het grootste decarbonisatiepotentieel van alle luchtvaartbrandstoffen die in aanmerking zijn genomen in het kader van dit initiatief. Ook het productieproces van deze brandstoffen is bijzonder hulpbronefficiënt in vergelijking met dat van andere duurzame luchtvaartbrandstoffen, met name wat het gebruik van water betreft. Hoewel synthetische luchtvaartbrandstoffen in ruime mate kunnen bijdragen tot de

⁴ Bron: https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_en

decarbonisatie van de sector, is het zonder specifieke beleidsondersteuning onwaarschijnlijk dat ze tegen 2030 in aanzienlijke volumes op de markt zullen komen. De productiekosten van synthetische luchtvaartbrandstoffen worden momenteel geraamd op 3 tot 6 keer de huidige marktprijs van fossiele luchtvaartbrandstof. Aangezien van synthetische luchtvaartbrandstoffen wordt verwacht dat ze al tegen 2030 een rol spelen in de decarbonisatie van de sector en tegen 2050 minstens 28 % van de brandstofmix vertegenwoordigen, moet in deze verordening een specifieke verplichting worden vastgesteld om de marktintroductie van deze brandstoffen te versnellen. Naar verwachting zullen investeringen in de productiecapaciteit van synthetische luchtvaartbrandstoffen hierdoor minder risicovol worden, waardoor productie op grotere schaal mogelijk wordt.

Om duurzaamheidsredenen mogen biobrandstoffen van de eerste generatie, zoals uit voedsel- en voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen, die een beperkt schaalbaarheidspotentieel hebben en vragen doen rijzen omtrent duurzaamheid, niet worden ondersteund. Indirecte veranderingen in landgebruik doen zich voor als de traditionele teelt van gewassen voor voedsel- en voederdoeleinden wordt vervangen door de teelt van gewassen voor biobrandstoffen. Dergelijke bijkomende vraag vergroot de druk op land en kan leiden tot de uitbreiding van landbouwgrond naar gebieden met hoge koolstofvoorraden, zoals bossen, waterrijke gebieden en veengebieden, met extra broeikasgasemissies tot gevolg. Uit onderzoek blijkt dat de omvang van het effect afhangt van verschillende factoren, waaronder de soort grondstof voor de productie van brandstof, het niveau van de extra vraag naar grondstoffen als gevolg van het gebruik van biobrandstoffen, en de mate waarin land met hoge koolstofvoorraden wereldwijd wordt beschermd. Het risico van indirecte verandering in landgebruik is het grootst voor biobrandstoffen die worden geproduceerd uit grondstoffen waarvoor een aanzienlijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden is waargenomen. Naast de broeikasgasemissies ten gevolge van indirecte veranderingen in landgebruik, waardoor de broeikasgasemissiereducties van afzonderlijke biobrandstoffen geheel of gedeeltelijk teniet kunnen worden gedaan, vormen indirecte veranderingen in landgebruik een risico voor de biodiversiteit. Vooral een potentieel grote uitbreiding van de productie ten gevolge van een aanzienlijke toename van de vraag houdt ernstige risico's in. Uit voedsel- en voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen mogen derhalve niet worden ondersteund. Deze aanpak ligt in de lijn van het relevante beleidskader van de Unie, dat er om milieuredenen naar streeft om het gebruik van uit voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen te beperken of zelfs geleidelijk te verbieden. Dit is met name het geval in de richtlijn hernieuwbare energie, waarin al een bovengrens is vastgesteld voor het gebruik van uit voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen wegens hun beperkte milieuvoordelen, hun beperkt potentieel om de broeikasgasemissies terug te dringen, en het feit dat dergelijke biobrandstoffen rechtstreeks concurreren met de voedings- en voedersectoren voor toegang tot grondstoffen. Uit voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen komen niet in aanmerking voor deze verordening om het risico op verschuiving van biobrandstoffen van het wegvervoer naar het luchtvervoer te vermijden; dit zou immers leiden tot vertraging in de decarbonisatie van het wegvervoer, momenteel nog steeds veruit de meest vervuilende vervoerswijze. De vraag naar uit voedsel- en

voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen is momenteel verwaarloosbaar in de luchtvaartsector, aangezien meer dan 99 % van de gebruikte luchtvaartbrandstof van fossiele oorsprong is. Daarom moet worden vermeden dat een potentieel grote vraag naar uit voedsel- en voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen wordt gecreëerd door het gebruik ervan in het kader van deze verordening te stimuleren.

De technologieën die industrieel het meest ontwikkeld zijn en tegelijk een hoog duurzaamheidspotentieel vertonen, zoals duurzame luchtvaartbrandstoffen uit afvallipiden (grondstoffen die zijn opgenomen in bijlage IX, deel B, van RED II), moeten in aanmerking komen om de markt aan te zwengelen en de emissies ook op korte termijn al te verminderen. Naar verwachting zal deze maatregel de emissies van de gehele vervoerssector aanzienlijk doen dalen, maar op dit ogenblik wordt de overgrote meerderheid van de biobrandstoffen geproduceerd voor het wegvervoer. Er kan zich dus een verschuiving voordoen in het gebruik van grondstoffen voor biobrandstoffen van het wegvervoer naar de luchtvaart, maar deze zal beperkt zijn. De potentiële verschuiving voor biobrandstoffen die geproduceerd worden uit grondstoffen die vermeld zijn in bijlage IX, deel B, van RED II zou ongeveer 3,2 % bedragen in 2030⁵.

Naar verwachting zal de geleidelijke invoering van duurzame luchtvaartbrandstoffen op de markt voor luchtvervoer leiden tot hogere brandstofkosten voor luchtvaartmaatschappijen. Dit kan reeds bestaande verstoringen van de markt voor luchtvaartmaatschappijen, zoals brandstofmarkering, nog verergeren. Dit voorstel voor een verordening heeft dan ook tot doel robuuste regels vast te stellen om ervoor te zorgen dat het marktaandeel van duurzame luchtvaartbrandstoffen op EU-luchthavens geleidelijk kan worden verhoogd zonder nadelige effecten voor het concurrentievermogen van de interne luchtvaartmarkt van de EU.

Een duidelijke en uniforme verplichting voor alle leveranciers van luchtvaartbrandstof op de interne markt van de EU is een essentiële voorwaarde om te garanderen dat de verplichting om duurzame luchtvaartbrandstoffen te leveren niet ten koste gaat van het gelijke speelveld op de luchtvervoersmarkt. Door de inherente grensoverschrijdende en mondiale dimensie van het luchtvervoer, geniet een specifieke verordening voor de luchtvaart de voorkeur op een kader dat op nationaal niveau moet worden omgezet; dit laatste zou immers kunnen leiden tot een lappendeken aan nationale maatregelen met uiteenlopende voorschriften en streefwaarden. Om tot een duidelijk en doeltreffend beleid te komen, moeten de verplichtingen voor leveranciers van luchtvaartbrandstof om duurzame luchtvaartbrandstoffen te leveren, uitsluitend worden uiteengezet in deze verordening, die een lex specialis van de richtlijn duurzame energie vormt. Aangezien in de verordening minimumaandelen duurzame luchtvaartbrandstoffen worden vastgesteld, staat niets luchtvaartmaatschappijen of brandstofleveranciers in de weg om ambitieuzere milieudoelstellingen of andere economische/financiële voordelen in verband met duurzame luchtvaartbrandstoffen na te streven door een groter aandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen te tanken of te leveren. Luchtvaartmaatschappijen moeten dan ook in staat zijn om passende regelingen met brandstofleveranciers te treffen om hun gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen te

⁵ Effectbeoordeling van een voorstel voor een verordening inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer.

verhogen. De verordening voorziet niet in de verhandelbaarheid van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstof (het zogenaamde “book and claim”-systeem). Indien verhandelbaarheid mogelijk wordt gemaakt in de toekomst, moeten robuuste regels worden opgesteld om de milieu-integriteit van het systeem te waarborgen.

Parallel met deze verordening moeten de EU en haar lidstaten grotere inspanningen leveren om binnen de ICAO bindende streefwaarden vast te stellen voor het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen in de internationale luchtvaart, met een strategische EU-alliantie om de waardeketen van de productie van duurzame luchtvaartbrandstoffen in de EU te versterken, met name voor de meest innoverende technologieën zoals geavanceerde biobrandstoffen en synthetische luchtvaartbrandstoffen, en met inbegrip van financieringsmechanismen zoals CFD's (contract for difference) en maatregelen om de certificering van innoverende duurzame brandstoftechnologieën te vergemakkelijken.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het onderhavige voorstel voor een verordening is samenhangend met het luchtvervoersbeleid van de EU, en met name met de relevante regels die het kader van de interne luchtvaartmarkt van de EU vormen. Het streeft dezelfde doelstellingen na als Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, namelijk garanderen dat luchtvaartmaatschappijen die vluchten uitvoeren in de EU kunnen concurreren op basis van gelijke kansen. De voorgestelde verordening spoort ook met Verordening (EU) 2019/712 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake de bescherming van de mededinging in de luchtvaart, die tot doel heeft te garanderen dat alle luchtvaartmaatschappijen die vanuit en naar de EU vliegen, van een gelijk speelveld kunnen profiteren.

Het onderhavige voorstel voor een verordening is samenhangend met Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en met name met Verordening (EU) nr. 965/2012 van de Commissie van 5 oktober 2012 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures voor vluchttuitvoering. De voorgestelde verordening houdt in dat het EASA verslagen van luchtvaartmaatschappijen moet ontvangen en verwerken, met name over de hoeveelheid getankte brandstof. De in het kader van deze verordening vastgestelde verplichting tot het tanken van luchtvaartbrandstof moet samenhangend zijn met de regels inzake de veiligheid van luchtvaartbrandstof, zoals vastgesteld in Verordening (EU) nr. 965/2012.

Aangezien de voorgestelde verordening naar verwachting zal leiden tot een toename in het gebruik van hernieuwbare energie in het luchtvervoer, is ze samenhangend met de richtlijn hernieuwbare energie⁶ (RED II). De voorgestelde verordening is gebaseerd op onderdelen van de RED II-regels, met name het duurzaamheidskader. RED II is een sectoroverschrijdend

⁶ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

kader waarin streefwaarden zijn vastgesteld voor diverse sectoren. Door de specifieke kenmerken van de luchtvaartsector, met name de sterke kostendruk in de hele EU en wereldwijd en de sterk geïntegreerde en concurrerende interne luchtvaartmarkt van de EU en de mondiale dimensie daarvan, volstond dit kader niet om het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen te bevorderen. In de voorgestelde verordening worden volledig geharmoniseerde eisen vastgesteld om een gelijk speelveld tussen luchtvaartmaatschappijen te waarborgen en concurrentienadelen tussen EU-luchthavens te vermijden.

De voorgestelde verordening is samenhangend met het emissiehandelssysteem van de EU (ETS)⁷, dat van toepassing is op de luchtvaart. Naar verwachting zal er een vlotte wisselwerking zijn tussen de verordening en het ETS, dat luchtvaartuigexploitanten stimuleert om duurzame luchtvaartbrandstoffen te gebruiken omdat ze geen emissierechten moeten inleveren wanneer ze rapporteren dat ze gebruik maken van dergelijke brandstoffen. Naar verwachting zal het effect van het ETS nog worden versterkt in de context van de nakende herziening ervan. De voorgestelde verordening is gebaseerd op de processen van het EU-ETS die vereist zijn voor de controle van verslagen door luchtvaartmaatschappijen (artikelen 14 en 15 van het EU-ETS).

De voorgestelde verordening is samenhangend met de richtlijn betreffende infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFID), maar de wisselwerking tussen beide zal naar verwachting beperkt blijven. De richtlijn creëert een gemeenschappelijk kader van maatregelen voor de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen in de EU. Aangezien duurzame luchtvaartbrandstoffen fungibel zijn met conventionele brandstof, is de behoefte aan aanvullende infrastructuur op luchthavens beperkt; niettemin is het belangrijk ervoor te zorgen dat de beschikbare infrastructuur geschikt is voor het beoogde doel.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

De doelstellingen van de voorgestelde verordening liggen ook in de lijn van de doelstellingen van de Europese Green Deal, namelijk 55 % minder emissies in de EU tegen 2030 en een koolstofneutrale economie tegen 2050. De verordening heeft tot doel een gelijk speelveld tot stand te brengen tussen de spelers op de interne luchtvaartmarkt, de sector te voorzien van robuuste regels die het concurrentievermogen garanderen en tegelijk het aandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen op te trekken. Dit ligt in de lijn van de EU-beleidsdoelstellingen om te zorgen voor snel herstel van de sectoren die het zwaarst getroffen zijn door de COVID-19-crisis en voor een sterke interne markt die bevorderlijk is voor een hoog niveau van groei en werkgelegenheid. Ten slotte spoort de voorgestelde verordening met de doelstelling om de overstap te maken van fossiele energie naar hernieuwbare energiebronnen, en om de bevoorradingszekerheid van de EU te verbeteren door onze afhankelijkheid van energieproducten uit derde landen te beperken.

⁷ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De voorgestelde verordening heeft tot doel een gelijk speelveld tot stand te brengen tussen de spelers op de interne luchtvaartmarkt, de sector te voorzien van robuuste regels die het concurrentievermogen garanderen en tegelijk de duurzaamheid te versterken. De wettekst zal gedetailleerde bepalingen bevatten die specifiek zijn voor de luchtvaart, teneinde rekening te houden met de complexiteit van deze sector.

Artikel 100, lid 2, machtigt de Unie om passende bepalingen op het gebied van luchtvervoer vast te stellen.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Luchtvervoer is een thema dat zeer relevant is voor de EU aangezien het een sterk geïntegreerde markt is met een netwerkdimensie in de hele EU en daarbuiten. De grensoverschrijdende dimensie is inherent aan het luchtvervoer; een versnipperd regelgevingskader zou dan ook een belangrijke hindernis vormen voor marktdeelnemers in het luchtvervoer.

EU-optreden is noodzakelijk omdat het concurrentievermogen van de interne luchtvaartmarkt van de EU in zijn geheel niet passend kan worden aangepakt op nationaal niveau. Optreden op EU-niveau is met name noodzakelijk om een lappendeken van nationale maatregelen, met mogelijk ongewenste effecten, te vermijden. Aangezien de voorgestelde verordening tot doel heeft een gelijk speelveld op de markt voor luchtvervoer tot stand te brengen, zouden verschillende niveaus van verplichtingen per lidstaat het tegenovergestelde effect kunnen hebben en de luchtvaartmarkt verder kunnen verstoren omdat het ongewenste praktijken van luchtvaartuigexploitanten, zoals brandstoftankering, aanmoedigt.

Wat het opleggen van een verplichting tot levering van duurzame luchtvaartbrandstoffen betreft, wordt ten slotte verwacht dat EU-optreden met geharmoniseerde luchtvaartspecifieke regels die rechtstreeks van toepassing zijn op marktdeelnemers doeltreffender zal zijn dan nationale maatregelen met uiteenlopende eisen en streefwaarden.

• Evenredigheid

De actie op EU-niveau zal naar verwachting een duidelijke beleidsrichting uitzetten voor marktdeelnemers in de luchtvaart- en brandstofsectoren. Eén duidelijke reeks EU-regels op EU-niveau betekent dat luchtvaartmaatschappijen hun activiteiten kunnen verrichten op basis van gelijke kansen in de hele EU, waardoor het gelijke speelveld voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens wordt hersteld. Dit zal ook duidelijke signalen geven aan de sector luchtvaartbrandstoffen inzake het niveau van brandstofbevoorrading en de brandstoftechnologieën waarin zij moet investeren. Eén reeks regels betekent ook lagere nalevingskosten voor marktdeelnemers.

Maatregelen inzake duurzame luchtvaartbrandstoffen op EU-niveau dragen bij tot het bereiken van de verhoogde klimaatdoelstelling van de EU, zoals uiteengezet in de Europese klimaatwet. In het klimaatdoelstellingenplan voor 2030 is een belangrijke rol weggelegd voor duurzame luchtvaartbrandstoffen om de emissies van de luchtvaart te beperken tegen 2030 en

2050 en de EU-klimaatdoelstellingen te bereiken. De vaststelling van EU-regels voor de productie en het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen maakt het mogelijk deze doelstellingen te bereiken aan de hand van een aanpak op maat. Door alleen een beroep te doen op nationale maatregelen, met uiteenlopende (of helemaal geen) doelstellingen, zou het risico ontstaan dat het gemiddelde ambitieniveau ontoereikend is. Het onderhavige initiatief kan ook de nakende beoordeling van de richtlijn duurzame energie ondersteunen door het aandeel van duurzame energie in de vervoerssector te vergroten.

Actie op EU-niveau kan positieve effecten hebben op internationaal niveau. Aangezien het EU-optreden effecten zal hebben op de volledige luchtvaartmarkt en de markt voor duurzame luchtvaartbrandstoffen in de EU, wordt verwacht dat derde landen er meer aandacht aan zullen besteden dan aan geïsoleerde nationale initiatieven. Het is ook waarschijnlijker dat zich spill-overeffecten zullen voordoen, waarbij derde landen overwegen om soortgelijke maatregelen te nemen. Dit kan op zijn beurt de lopende werkzaamheden inzake het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen op ICAO-niveau in een stroomversnelling brengen. Kortom, EU-actie kan aanzetten tot verdere ontwikkelingen op het gebied van de productie en het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen buiten de EU, wat kan helpen om wereldwijd een gelijk speelveld tot stand te brengen en om de emissies van de luchtvaart op ruimere schaal terug te dringen.

- **Keuze van het instrument**

Aangezien dit initiatief een cruciaal onderdeel is van de Europese Green Deal en de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit, moet het snel en doeltreffend worden uitgerold. Het vormt ook een belangrijke bouwsteen voor het bereiken van de EU-klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050, omdat het ervoor zorgt dat de luchtvaartsector vaart zet achter haar decarbonisatie, zonder de reeds bewezen voordelen van een sterk geïntegreerde interne luchtvaartmarkt in het gedrang te brengen. Zoals uitgelegd in punt 1.4 en bijlage 11, kan dit op de meest doeltreffende wijze worden bereikt door directe regulering van de marktdeelnemers op EU-niveau, aan de hand van een verordening. Gemeenschappelijke regels die rechtstreeks en uniform van toepassing zijn op marktdeelnemers in de luchtvaart- en brandstofsector in de hele EU, zorgen voor duidelijkheid en uniformiteit. De interne luchtvaartmarkt is steeds meer geïntegreerd op EU-niveau en werkt dan ook het best wanneer regels op gelijke wijze worden toegepast op alle luchtvaartmaatschappijen. Door dezelfde eisen op te leggen aan alle marktdeelnemers wordt het risico op concurrentievervalsing beperkt en wordt een duidelijk signaal gegeven aan marktdeelnemers van buiten de EU, wanneer zij naar de EU vliegen. Een uniforme reeks regels in de hele EU, vastgesteld in de vorm van een verordening, zal het mogelijk maken luide en duidelijke signalen te geven aan de markt. Aangezien de overgang naar duurzame luchtvaartbrandstoffen aanzienlijke investeringen vereist, is het onontbeerlijk dat het regelgevingskader voorziet in één robuuste reeks langetermijnregels voor alle investeerders in de hele EU. Het is met name van cruciaal belang te vermijden dat een lappendeken van uiteenlopende nationale maatregelen ontstaat, hetgeen het geval zou zijn als het initiatief in de vorm van een sectoroverschrijdende richtlijn ten uitvoer zou worden gelegd. Dit zou werken voor vervoerswijzen als het spoor- of wegvervoer, maar niet voor een vervoerswijze die zo grensoverschrijdend en mondiaal is als de luchtvaart. De meeste luchtvaartmaatschappijen zijn op de markt van de hele EU of zelfs

wereldwijd actief. Een lappendeken van nationale omzettingsmaatregelen zou de doeltreffendheid van het beleid ondermijnen en de decarbonisatie van het luchtvervoer in het gedrang brengen. Het zou ook kunnen aanzetten tot uiteenlopende economische gedragingen in de luchtvaart- en brandstofsector van de ene lidstaat tot de andere. Dit zou kunnen leiden tot praktijken als kostenvermijding (bv. via brandstoftankering), hetgeen de werking van de interne markt zou ondermijnen. Het onderhavige initiatief zal een belangrijk effect hebben op marktdeelnemers in het luchtvervoer en op de gehele interne luchtvaartmarkt. Het is van essentieel belang dat de verplichtingen uniform van toepassing zijn op alle luchtvaartmaatschappijen, hetgeen kan worden bereikt aan de hand van een verordening. Voor de doeltreffendheid van dit initiatief is het even belangrijk dat de verplichting tot brandstoflevering op uniforme wijze wordt toegepast en gehandhaafd. Verschillende verplichtingen inzake brandstoflevering in verschillende delen van de EU (bv. verschillende streefwaarden, uiteenlopende duurzaamheidsnormen enz.) zouden leiden tot ongelijke behandeling tussen luchtvaartmaatschappijen en tot verstoringen van de concurrentie tussen EU-luchthavens, of zou luchtvaartspelers uit de EU kunnen benadelen ten opzichte van concurrenten van buiten de EU. Om rekening te kunnen houden met de specifieke kenmerken en complexiteit van de interne luchtvaartmarkt, moet het onderhavige initiatief ten uitvoer worden gelegd in de vorm van een afzonderlijke verordening.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Dit is een nieuw initiatief. Er zijn dan ook nog geen evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid uitgevoerd.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Voorafgaand aan dit voorstel voor een verordening heeft een uitgebreide raadpleging plaatsgevonden in de loop van 2020. De Commissie heeft in maart en april 2020 een openbare raadpleging over de aanvangseffectbeoordeling gehouden. Er werden in totaal 121 reacties ontvangen van overheden, de luchtvaart- en vliegtuigbouwsectoren, non-profitorganisaties, de academische wereld en burgers. In het algemeen kon de regelgevende actie op EU-niveau om het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen een boost te geven, op steun rekenen. De Commissie heeft twee rondetafels georganiseerd (in maart en november 2020), telkens met sessies die gewijd waren aan besprekingen met belanghebbenden en lidstaten en sessies die gewijd waren aan besprekingen met uitsluitend lidstaten. De rondetafels vormden een gelegenheid om directe reacties te krijgen van en van mening te wisselen met de deelnemers over de behoefte aan regelgevende actie op EU-niveau op het gebied van duurzame luchtvaartbrandstoffen. Tijdens de eerste rondetafel werden waardevolle inzichten in de probleemdefinitie vergaard, terwijl de tweede gefocust was op de beleidsopties, waarbij de deelnemers de kans kregen om hun mening te geven over hun voorkeursoptie en aanpassingen aan de voorgestelde opties voor te stellen. Van augustus tot oktober 2020 werd gedurende 12 weken een openbare raadpleging gehouden. Er werden in totaal 156 reacties ontvangen van

overheden, de luchtvaart- en vliegtuigbouwsectoren, niet-gouvernementele organisaties, de academische wereld en burgers. In het algemeen werd steun uitgedrukt voor de regelgevende actie op EU-niveau om het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen een boost te geven in de vorm van een mengverplichting. Er werd waardevolle informatie verzameld over de voorkeur van de respondenten voor specifieke ontwerpen van deze maatregel. In het kader van de door een externe contractant verrichte ondersteunende studie werd ten slotte een gerichte raadpleging gehouden om specifieke en gedetailleerde inzichten te krijgen in de werking van de luchtvaartmarkt, de staat van de markt voor luchtvaartbrandstoffen, de productie van duurzame luchtvaartbrandstoffen en de diverse bestaande of toekomstige beleidsmaatregelen ter ondersteuning van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen. Deze raadpleging was gericht tot spelers in de vliegtuigbouwsector, de sector luchtvaartbrandstoffen, lidstaten, non-profitorganisaties en internationale luchtvaartorganisaties.

Tijdens deze uitgebreide raadpleging toonde de grote meerderheid van de belanghebbenden in de luchtvaartsector (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, vliegtuigfabrikanten) en de brandstoffensector, de lidstaten en ngo's zich 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 waren eerder verdeeld over hoe specifiek vorm moest worden gegeven aan deze optie, maar een meerderheid van de brandstofleveranciers, lidstaten, ngo's, luchthavens en een gedeelte van de luchtvaartmaatschappijen waren voorstander van een SAF-verplichting aan de aanbodzijde met flexibiliteit in de brandstof distributie, die betrekking heeft op brandstof die wordt geleverd voor alle vluchten die vertrekken vanaf luchthavens in de EU. Tegelijkertijd vond 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 (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, de brandstofsector, ngo's, lidstaten) was ook voorstander van specifieke stimulansen ter ondersteuning van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Al deze maatregelen werden opgenomen in de voorkeursoptie.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Tussen juli 2020 en begin 2021 heeft een externe contractant een studie uitgevoerd ter ondersteuning van de effectbeoordeling waarop dit voorstel is gebaseerd. Deze studie leverde waardevolle inzichten op voor de diensten van de Commissie, met name om de beleidsopties op te stellen, het milieu-, economisch en sociaal effect ervan te beoordelen en de standpunten van de rechtstreeks betrokken belanghebbenden te verzamelen.

- **Effectbeoordeling**

De voorgestelde beleidsopties waren gestructureerd rond een regelgevende eis die bestaat uit een SAF-verplichting. Deze eis maakt het mogelijk het gelijke speelveld in de luchtvervoerssector voor wat het tanken van brandstof betreft te herstellen en in stand te houden, en tegelijk het gebruik van SAF in de luchtvaart te verhogen. In de beleidsopties zijn verschillende manieren uiteengezet om vorm te geven aan deze verplichting. Een eerste reeks

opties omvatte een verplichting voor brandstofleveranciers om op alle EU-luchthavens SAF te verdelen. Een tweede reeks opties omvatte de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om gebruik te maken van SAF voor vluchten vanaf EU-luchthavens (de ene suboptie heeft betrekking op alle vluchten, de andere alleen op vluchten binnen de EU). Een derde reeks opties omvatte ten slotte verplichtingen voor brandstofleveranciers om SAF te verdelen, aanvankelijk met enige flexibiliteit, en voor luchtvaartmaatschappijen om brandstof te tanken alvorens ze vertrekken vanaf luchthavens in de EU. De doelstellingen waren uitgedrukt in volumes SAF voor bepaalde opties, en in de mate waarin de CO₂-intensiteit van brandstoffen wordt beperkt voor andere. Alle opties omvatten stimulansen ter ondersteuning van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's). De voorkeursoptie was het opleggen van een SAF-mengverplichting voor brandstofleveranciers en een verplichting tot het tanken van vliegtuigbrandstof voor luchtvaartmaatschappijen, met inbegrip van een ondergeschikte verplichting inzake RFNBO's. Deze optie kreeg de voorkeur omdat ze het mogelijk maakt een gelijk speelveld tot stand te brengen op de markt voor luchtvervoer en tegelijk de productie en het gebruik van SAF aanzienlijk op te schalen.

De voorkeursopties maken het mogelijk het concurrentievermogen van de luchtvervoerssector in stand te houden en leiden tot een aanzienlijke daling van de CO₂-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 CO₂-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 brandstoffen; 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 de voorkeursopties zullen technologieën met het grootste decarbonisatiepotentieel sneller 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 brandstoffen in de loop van de tijd zal verkleinen. De voorkeursopties 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).

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 brandstofkosten 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 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.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

De voorgestelde verordening vermijdt onnodige lasten voor marktdeelnemers door de nalevingskosten te beperken. Met name in de eerste vijf jaar verschaft ze de brandstofleveranciers enige flexibiliteit in de wijze waarop ze kunnen voldoen aan de verplichting tot levering van duurzame luchtvaartbrandstoffen. Naar verwachting zullen de logistiekkosten hierdoor beperkt blijven en kan een toename van de kosten van duurzame luchtvaartbrandstoffen worden vermeden. Aangezien brandstof een aanzienlijk gedeelte van de kosten van luchtvaartuigexploitanten vertegenwoordigt, wordt verwacht dat dit een gunstig effect zal hebben op hun concurrentievermogen.

- **Grondrechten**

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De gevolgen voor de begroting houden met name verband met de beoordeling van verslagen en de beoordeling van de naleving van de verplichtingen door de marktdeelnemers, en met de jaarlijkse rapportering van het EASA aan de Commissie. Dit wordt in detail geanalyseerd in het financieel memorandum. Voor keuzes inzake IT-ontwikkeling en overheidsopdrachten zal voorafgaande goedkeuring vereist zijn van de raad voor informatietechnologie en cyberbeveiliging van de Europese Commissie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De voorgestelde verordening omvat toezichts-, rapportage- en controlesystemen die het mogelijk maken te garanderen dat ze correct wordt toegepast. Met name luchtvaartuigexploitanten en brandstofleveranciers zullen jaarlijks verslag moeten uitbrengen. Deze verslagen worden gecontroleerd door onafhankelijke organen; in het kader van deze controle zal worden beoordeeld of luchtvaartuigexploitanten en brandstofleveranciers hun respectieve verplichtingen nakomen. Bovendien brengt het EASA jaarlijks verslag uit aan de Commissie over de naleving door de marktdeelnemers en de toestand van de luchtvaartmarkt

en de markt voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Ten slotte brengt de Commissie vanaf de toepassingsdatum van deze verordening minstens om de vijf jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de ontwikkeling van de markt voor luchtvaartbrandstoffen en het effect daarvan op de interne luchtvaartmarkt van de Unie, ook wat betreft de mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van deze verordening naar andere energiebronnen en de eventuele noodzaak om specifieke kenmerken van de voorgestelde verordening aan te passen.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1 van het voorstel heeft betrekking op het onderwerp van de voorgestelde verordening, waarin geharmoniseerde regels worden vastgesteld om een concurrerend gelijk speelveld op de interne luchtvaartmarkt van de Unie in stand te houden en tegelijk het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen door luchtvaartuigexploitanten en de distributie van dergelijke brandstoffen op in de Unie gelegen luchthavens te verhogen. Artikel 2 heeft betrekking op het toepassingsgebied van de verordening. Artikel 3 bevat enkele definities die belangrijk zijn voor de verordening. Artikel 4 stelt de verplichting vast voor leveranciers van luchtvaartbrandstof om ervoor te zorgen dat alle luchtvaartbrandstof die op in de Unie gelegen luchthavens ter beschikking wordt gesteld van luchtvaartuigexploitanten een minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstof bevat, met inbegrip van een minimumaandeel synthetische brandstof. Artikel 5 stelt de verplichting vast voor luchtvaartuigexploitanten om ervoor te zorgen dat de jaarlijkse hoeveelheid luchtvaartbrandstof die op een in de Unie gelegen luchthaven wordt getankt, minstens 90 % bedraagt van de jaarlijks vereiste hoeveelheid luchtvaartbrandstof. Artikel 6 verplicht in de Unie gelegen luchthavens om te zorgen voor de infrastructuur die nodig is om luchtvaartuigexploitanten gemakkelijker toegang te verschaffen tot luchtvaartbrandstoffen die een aandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen bevatten. Artikel 7 specificeert de rapportageverplichtingen voor luchtvaartuigexploitanten. Artikel 8 bevat regels inzake het claimen van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen in het kader van meer dan één broeikasgasreductieregeling. Artikel 9 specificeert de rapportageverplichtingen voor brandstofleveranciers. Artikel 10 definieert de regels inzake bevoegde autoriteiten die door de lidstaten moeten worden aangewezen om te zorgen voor de handhaving van deze verordening. Artikel 11 stelt de regels inzake administratieve boetes vast. Artikel 12 legt het EASA de verplichting op om jaarlijks een technisch verslag te publiceren op basis van de jaarlijkse verslagen die door luchtvaartuigexploitanten en brandstofleveranciers worden ingediend. Artikel 13 voorziet in een overgangperiode van vijf jaar waarin leveranciers van luchtvaartbrandstoffen het minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstof mogen leveren als een gemiddelde van alle luchtvaartbrandstof die zij aan in de Unie gelegen luchthavens hebben geleverd in die rapportageperiode. Artikel 14 stelt een verplichting vast voor de Commissie om, uiterlijk om de vijf jaar, aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit te brengen over diverse aspecten van de toepassing van deze verordening. Artikel 15 stelt de datum van inwerkingtreding van de verordening vast. Bijlage I definieert het minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstof, met inbegrip van het minimumaandeel synthetische brandstof, van de geleverde luchtvaartbrandstof, en bijlage II bevat een model voor de rapportageverplichting van luchtvaartuigexploitanten.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 100, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁸,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁹,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In de voorbije decennia heeft de luchtvaart een cruciale rol gespeeld in de economie van de Unie en in het alledaagse leven van de burgers van de Unie, als een van de best presterende en meest dynamische economische sectoren van de Unie. De luchtvaart vormde een sterke motor achter economische groei, werkgelegenheid, handel en toerisme, en zorgde voor connectiviteit en mobiliteit voor zowel bedrijven als burgers, met name in de interne luchtvaartmarkt van de Unie. De groei van de luchtvaart heeft de connectiviteit binnen de Unie en met derde landen fors verbeterd; de luchtvaart is ook van vitaal belang voor de economie van de Unie.
- (2) Sinds 2020 is de luchtvaart een van de sectoren die het zwaarst zijn getroffen door de COVID-19-crisis. Nu het einde van de pandemie in zicht is, wordt verwacht dat het luchtverkeer zich in de komende jaren geleidelijk zal herstellen tot het niveau van voor de crisis. Tegelijkertijd kan de tendens van stijgende emissies in de sector, die al bezig is sinds de jaren '90, hernemen als de pandemie is overwonnen. Het is dan ook noodzakelijk voorbereidingen te treffen voor de toekomst en de nodige aanpassingen door te voeren om een goed functionerende luchtvaartmarkt met een hoog niveau van connectiviteit, veiligheid en beveiliging te garanderen, die bijdraagt tot het bereiken van de klimaatdoelstellingen van de Unie.
- (3) De werking van de luchtvaartsector van de Unie wordt bepaald door zijn grensoverschrijdend karakter binnen de Unie en door zijn mondiale dimensie. De interne luchtvervoersmarkt is een van de meest geïntegreerde sectoren in de Unie en wordt gereguleerd door uniforme markttoegangsregels en exploitatievoorwaarden. Het

⁸ PB C van , blz. .

⁹ PB C van , blz. .

externe luchtvaartbeleid is gebaseerd op regels die op mondiaal niveau zijn vastgesteld door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), en door uitgebreide multilaterale of bilaterale overeenkomsten tussen de Unie of haar lidstaten en derde landen.

- (4) De luchtvervoersmarkt is onderhevig aan sterke concurrentie tussen marktdeelnemers in de hele Unie, voor wie een gelijk speelveld onontbeerlijk is. De stabiliteit en het succes van de luchtvervoersmarkt en de deelnemers aan die markt is afhankelijk van een duidelijk en geharmoniseerd beleidskader waarbij luchtvaartuigexploitanten, luchthavens en andere spelers in de luchtvaartwereld hun activiteiten kunnen verrichten op basis van gelijke kansen. Eventuele marktverstoringen kunnen luchtvaartuigexploitanten of luchthavens benadelen ten opzichte van interne of externe concurrenten. Dit kan leiden tot een daling van het concurrentievermogen van de luchtvervoerssector en een afname van de connectiviteit voor burgers en bedrijven.
- (5) Het is met name belangrijk te zorgen voor een gelijk speelveld op het gebied van luchtvaartbrandstof, die een aanzienlijk aandeel van de kosten van luchtvaartuigexploitanten vertegenwoordigt. Schommelingen in brandstofprijzen kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de economische prestaties van luchtvaartuigexploitanten en kunnen een negatief effect hebben op de marktconcurrentie. Verschillen in de prijs van luchtvaartbrandstof tussen in de Unie gelegen luchthavens onderling of tussen in de Unie en niet in de Unie gelegen luchthavens kunnen ertoe leiden dat luchtvaartuigexploitanten hun tankstrategieën aanpassen om economische redenen. Brandstoftankering leidt tot een toename in het brandstofverbruik van luchtvaartuigen en tot onnodige broeikasgasemissies. Dit ondermijnt derhalve de inspanningen van de Unie om het milieu te beschermen. Sommige luchtvaartuigexploitanten genieten voordelige brandstofprijzen in hun thuisbasis, hetgeen een concurrentievoordeel vormt ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op vergelijkbare routes. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor het concurrentievermogen van de sector en schadelijk zijn voor de connectiviteit. Deze verordening moet maatregelen vaststellen om dergelijke praktijken te voorkomen om onnodige milieuschade te vermijden en om de voorwaarden voor eerlijke concurrentie op de luchtvervoersmarkt te herstellen en in stand te houden.
- (6) Duurzame ontwikkeling is een van de belangrijkste doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoersbeleid. Dit vereist een geïntegreerde aanpak die erop gericht is zowel de doeltreffende werking van de vervoerssystemen van de Unie als de bescherming van het milieu te garanderen. De duurzame ontwikkeling van het luchtvervoer vereist de invoering van maatregelen om de koolstofemissies van luchtvaartuigen die vanaf in de Unie gelegen luchthavens vliegen, te verlagen. Dergelijke maatregelen kunnen bijdragen tot het bereiken van de klimaatdoelstellingen van de Unie voor 2030 en 2050.
- (7) De mededeling inzake een strategie voor duurzame en slimme mobiliteit¹⁰, die in december 2020 door de Commissie is vastgesteld, bevat een stappenplan voor de groene en digitale transformatie van het EU-vervoerssysteem en om dit systeem

¹⁰ Mededeling van de Commissie van 29 november 2016 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit — Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst (COM/2020/789 final, 9.12.2020).

veerkrachtiger te maken. De decarbonisatie van de luchtvervoerssector is een noodzakelijk en uitdagend proces, vooral op korte termijn. Dankzij technologische ontwikkelingen in het kader van Europese en nationale onderzoeks- en innovatieprogramma's op luchtvaartgebied, konden de emissies in de voorbije decennia aanzienlijk worden teruggedrongen. Deze emissiebeperkingen konden het tempo van de wereldwijde groei van het luchtverkeer echter niet bijhouden. Voor korte vluchten zullen nieuwe technologieën de afhankelijkheid van fossiele energie naar verwachting helpen beperken in de komende decennia, maar duurzame luchtvaartbrandstoffen vormen de enige oplossing om ook langere vluchten in de nabije toekomst al in aanzienlijke mate koolstofvrij te maken. Dit potentieel blijft op dit ogenblik echter grotendeels onbenut.

- (8) Duurzame luchtvaartbrandstoffen zijn vloeibare drop-inbrandstoffen die volledig fungibel zijn met conventionele luchtvaartbrandstof en compatibel zijn met bestaande luchtvaartuigmotoren. Verscheidene productiemethoden voor duurzame luchtvaartbrandstoffen zijn reeds wereldwijd gecertificeerd voor gebruik in de civiele of militaire luchtvaart. Duurzame luchtvaartbrandstoffen zijn technologisch klaar om al op zeer korte termijn een belangrijke rol te spelen bij het beperken van de emissies van het luchtvervoer. Verwacht wordt dat zij op middellange en lange termijn een groot aandeel van de luchtvaartbrandstofmix zullen vertegenwoordigen. Aan de hand van passende internationale brandstofnormen kunnen duurzame luchtvaartbrandstoffen bijdragen tot het verlagen van het aromatische gehalte van de door luchtvaartuigexploitanten gebruikte eindbrandstof, wat niet-CO₂-emissies helpt beperken. Andere alternatieven om luchtvaartuigen aan te drijven, zoals elektriciteit of vloeibare waterstof, zullen naar verwachting geleidelijk bijdragen tot de decarbonisatie van het luchtvervoer, te beginnen bij kortereafstandsvluchten.
- (9) De geleidelijke invoering van duurzame luchtvaartbrandstoffen op de luchtvervoersmarkt zal extra kosten voor luchtvaartmaatschappijen met zich meebrengen, aangezien de productie van dergelijke brandstoffen op dit ogenblik duurder is dan die van conventionele luchtvaartbrandstof. Naar verwachting zal dit de reeds bestaande problemen met het gelijke speelveld op de markt voor luchtvaartbrandstof nog versterken, en verdere verstoringen veroorzaken tussen luchtvaartuigexploitanten en luchthavens. Deze verordening moet maatregelen omvatten om te voorkomen dat de invoering van duurzame luchtvaartbrandstoffen een negatief effect heeft op het concurrentievermogen van de luchtvaartsector, door geharmoniseerde eisen vast te stellen voor de hele Unie.
- (10) Op mondiaal niveau worden duurzame luchtvaartbrandstoffen gereguleerd door de ICAO. De ICAO stelt met name gedetailleerde eisen vast inzake de duurzaamheid, traceerbaarheid en registratie van duurzame luchtvaartbrandstoffen voor gebruik in vluchten die onder de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) vallen. Hoewel Corsia stimulansen bevat en duurzame luchtvaartbrandstoffen als een integrale pijler worden beschouwd van de werkzaamheden voor de haalbaarheid van een langetermijndoelstelling voor de internationale luchtvaart (Long-Term Aspiration Goal), is er momenteel geen verplichting tot het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen voor internationale vluchten. Uitgebreide multilaterale of bilaterale luchtvervoersovereenkomsten tussen de EU of haar lidstaten en derde landen bevatten meestal bepalingen inzake milieubescherming. Voorlopig leggen deze bepalingen echter geen bindende eisen inzake het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen op aan de overeenkomstsluitende partijen.

- (11) Op EU-niveau zijn algemene regels inzake hernieuwbare energie voor de vervoerssector uiteengezet in Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad¹¹. In het verleden is gebleken dat dergelijke horizontale sectoroverschrijdende regelgevingskaders niet doeltreffend zijn om een verschuiving van fossiele brandstoffen naar duurzame luchtvaartbrandstoffen tot stand te brengen. In Richtlijn (EU) 2018/2001 en haar voorganger zijn overkoepelende doelstellingen vastgesteld om hernieuwbare brandstoffen te leveren aan alle vervoerswijzen. Aangezien het voor de kleine markt van luchtvaartbrandstoffen duurder is om hernieuwbare brandstoffen te ontwikkelen dan voor andere vervoerwijzen, moet dit regelgevingskader worden aangevuld met specifieke maatregelen om de uitrol van duurzame luchtvaartbrandstoffen te stimuleren. Voorts bestaat het risico dat de nationale maatregelen ter omzetting van Richtlijn (EU) 2018/2001 een aanzienlijke versnippering van de luchtvervoersmarkt teweegbrengen, waarbij de nationale regels inzake duurzame luchtvaartbrandstoffen sterk uiteenlopende streefwaarden zouden bevatten. Dit zou het probleem van een gelijk speelveld in het luchtvervoer naar verwachting verder verergeren.
- (12) Er moeten dan ook uniforme regels voor de interne luchtvaartmarkt worden vastgesteld, ter aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001, teneinde de algemene doelstellingen te verwezenlijken door de specifieke behoeften en eisen van de interne luchtvaartmarkt van de EU aan te pakken. De onderhavige verordening heeft met name tot doel een versnippering van de luchtvaartmarkt te vermijden en mogelijke concurrentievervalsingen tussen marktdeelnemers of oneerlijke kostenvermindering door tankpraktijken van luchtvaartuigexploitanten te voorkomen.
- (13) Deze verordening heeft in eerste instantie tot doel een kader vast te stellen voor het herstel en behoud van een gelijk speelveld op de luchtvervoersmarkt, voor wat het gebruik van luchtvaartbrandstoffen betreft. Een dergelijk kader moet voorkomen dat in de Unie uiteenlopende eisen ontstaan die aanzetten tot tankpraktijken die de concurrentie tussen luchtvaartuigexploitanten verstoren of sommige luchthavens opzadelen met een concurrentienadeel ten opzichte van andere. In tweede instantie heeft ze tot doel robuuste regels voor de EU-luchtvaartmarkt vast te stellen, om ervoor te zorgen dat het marktaandeel van duurzame luchtvaartbrandstoffen op EU-luchthavens geleidelijk kan worden verhoogd zonder nadelige effecten voor het concurrentievermogen van de interne luchtvaartmarkt van de EU.
- (14) Het is van essentieel belang geharmoniseerde regels vast te stellen in de hele interne markt van de EU, die rechtstreeks en uniform van toepassing zijn op deelnemers aan de luchtvaartmarkt enerzijds, en deelnemers aan de brandstoffenmarkt anderzijds. Het bij Richtlijn (EU) 2018/2001 vastgestelde overkoepelende kader moet worden aangevuld door een lex specialis die van toepassing is op luchtvervoer. Het moet geleidelijk strengere streefwaarden voor de levering van duurzame luchtvaartbrandstoffen bevatten. Dergelijke streefwaarden moeten zorgvuldig worden vastgesteld, rekening houdend met de doelstellingen van een goed functionerende luchtvaartmarkt, de noodzaak om de luchtvaartsector koolstofvrij te maken en de stand van zaken in de sector voor duurzame luchtvaartbrandstoffen.
- (15) De onderhavige verordening moet van toepassing zijn op alle luchtvaartuigen in de civiele luchtvaart die commerciële vluchten uitvoeren. Ze mag niet van toepassing zijn

¹¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82).

op militaire luchtvaartuigen en luchtvaartuigen voor humanitaire, opsporings-, reddings-, rampenbestrijdings-, medische, douane-, politie- en brandbestrijdingsdoeleinden. Dergelijke vluchten zijn uitzonderlijk en kunnen niet altijd op dezelfde wijze als geregelde vluchten worden gepland. Door de aard van deze activiteiten kunnen deze vluchten niet altijd de verplichting uit hoofde van deze verordening nakomen, aangezien dit een onnodige belasting kan betekenen. Om een gelijk speelveld in de hele interne luchtvaartmarkt van de EU tot stand te brengen, moet deze verordening betrekking hebben op een zo groot mogelijk aandeel van de commerciële vluchten vanaf luchthavens die op het grondgebied van de EU zijn gelegen. Om de connectiviteit voor de burgers, bedrijven en regio's van de EU te waarborgen, is het tegelijkertijd ook belangrijk dat geen onnodige lasten worden opgelegd aan luchtvervoersactiviteiten op kleine luchthavens. Er moet een drempelwaarde van jaarlijks passagiers- en vrachtverkeer worden vastgesteld. De verordening is niet van toepassing op luchthavens die onder deze waarde blijven; de verordening moet echter betrekking hebben op minstens 95 % van het totale vertrekkende verkeer vanaf in de Unie gelegen luchthavens. Om dezelfde redenen moet een drempelwaarde worden vastgesteld om luchtvaartuigexploitanten vrij te stellen die een zeer laag aantal vluchten vanaf luchthavens op EU-grondgebied uitvoeren.

- (16) De ontwikkeling en uitrol van duurzame luchtvaartbrandstoffen met een groot duurzaamheidspotentieel, commerciële maturiteit en een groot potentieel voor innovatie en groei om aan toekomstige behoeften te voldoen, moet worden aangemoedigd. Dit zal de totstandbrenging van innoverende en concurrerende brandstofmarkten ondersteunen en garanderen dat op korte en lange termijn voldoende duurzame luchtvaartbrandstoffen worden geleverd om bij te dragen tot de doelstellingen van de Unie inzake het koolstofvrij maken van het vervoer, en zal tegelijk ook de inspanningen van de Unie om een hoog niveau van milieubescherming te bereiken, versterken. Daartoe moeten duurzame luchtvaartbrandstoffen die geproduceerd worden op basis van in delen A en B van bijlage IX van Richtlijn (EU) 2018/2001 vermelde grondstoffen in aanmerking komen, evenals synthetische luchtvaartbrandstoffen. Met name duurzame luchtvaartbrandstoffen die worden geproduceerd op basis van in deel B van bijlage IX van Richtlijn (EU) 2018/2001 vermelde grondstoffen zijn van essentieel belang, aangezien zij op dit ogenblik de meest commercieel volwassen technologie zijn om het luchtvervoer reeds op korte termijn koolstofvrij te maken.
- (17) Om duurzaamheidsredenen mogen uit voedsel- en voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen niet in aanmerking komen. Er doen zich met name indirecte veranderingen in landgebruik voor wanneer de traditionele teelt van gewassen voor de productie van levensmiddelen of diervoeders wordt vervangen door de teelt van gewassen voor biobrandstoffen. Dergelijke bijkomende vraag vergroot de druk op land en kan leiden tot de uitbreiding van landbouwgrond naar gebieden met hoge koolstofvoorraden, zoals bossen, waterrijke gebieden en veengebieden, met extra broeikasgasemissies en het verlies van biodiversiteit tot gevolg. Uit onderzoek blijkt dat de omvang van het effect afhangt van verschillende factoren, waaronder de soort grondstof voor de productie van brandstof, het niveau van de extra vraag naar grondstoffen als gevolg van het gebruik van biobrandstoffen, en de mate waarin land met hoge koolstofvoorraden wereldwijd wordt beschermd. De grootse risico's van indirecte veranderingen in landgebruik zijn vastgesteld voor biobrandstoffen die worden geproduceerd uit grondstoffen waarvoor een aanzienlijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden is waargenomen. Uit voedsel-

en voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen mogen derhalve niet worden ondersteund. Deze aanpak ligt in de lijn van het beleid van de Unie en met name Richtlijn (EU) 2018/2001, dat het gebruik van dergelijke biobrandstoffen in het weg- en spoorvervoer beperkt omdat ze minder milieuvoordelen hebben, een lager broeikasgasreductiepotentieel hebben en leiden tot grotere bezorgdheid omtrent de duurzaamheid ervan. Behalve de broeikasgasemissies die verband houden met indirecte veranderingen in landgebruik - die de emissievermindering van individuele biobrandstoffen geheel of gedeeltelijk teniet kunnen doen - houden indirecte veranderingen in landgebruik ook risico's in voor de biodiversiteit. Vooral een potentieel grote uitbreiding van de productie ten gevolge van een aanzienlijke toename van de vraag houdt ernstige risico's in. De vraag naar uit voedsel- en voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen is momenteel verwaarloosbaar in de luchtvaartsector, aangezien meer dan 99 % van de gebruikte luchtvaartbrandstof van fossiele oorsprong is. Daarom moet worden vermeden dat een potentieel grote vraag naar uit voedsel- en voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen ontstaat door het gebruik ervan te bevorderen in deze verordening. Het feit dat uit voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen niet in aanmerking komen voor deze verordening verkleint ook sterk het risico op vertraging van de decarbonisatie in het wegvervoer, omdat anders een verschuiving zou kunnen plaatsvinden van uit voedergewassen geproduceerde biobrandstoffen van het wegvervoer naar de luchtvaart. Het is van essentieel belang dat deze verschuiving tot een minimum wordt beperkt, want het wegvervoer is nog steeds veruit de meest vervuilende vervoerswijze.

- (18) Er is behoefte aan één duidelijk en robuust duurzaamheidskader om de spelers in de luchtvaart- en brandstofsector zekerheid te verschaffen over de vraag of duurzame luchtvaartbrandstoffen in aanmerking komen in het kader van deze verordening. Om de samenhang met aanverwant EU-beleid te garanderen, moet deze vraag worden beantwoord op basis van de naleving van de in artikel 29 van Richtlijn 2018/2001¹² vastgestelde duurzaamheidscriteria.
- (19) De onderhavige verordening moet tot doel hebben ervoor te zorgen dat luchtvaartuigexploitanten kunnen concurreren op basis van gelijke kansen voor wat de toegang tot de markt van duurzame luchtvaartbrandstoffen betreft. Om verstoringen van de markt voor luchtdiensten te vermijden, moet op alle onder deze verordening vallende in de Unie gelegen luchthavens een uniform minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen worden geleverd. Het staat de markt vrij grotere hoeveelheden duurzame luchtvaartbrandstof te leveren en te gebruiken, maar deze verordening moet ervoor zorgen dat het verplichte minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen hetzelfde is voor alle luchthavens die onder de verordening vallen. Deze verordening heeft voorrang op alle rechtstreeks of onrechtstreeks op nationaal of regionaal niveau vastgestelde eisen waarbij luchtvaartuigexploitanten of leveranciers van luchtvaartbrandstof verplicht worden duurzame luchtvaartbrandstoffen te gebruiken of te leveren, die andere dan de bij deze verordening voorgeschreven streefwaarden bevatten. Om een duidelijk en voorspelbaar rechtskader tot stand te brengen en zo de ontwikkeling en uitrol te bevorderen van de meest duurzame en innoverende brandstoftechnologieën die het groeipotentieel hebben om tegemoet te komen aan toekomstige behoeften, moeten in deze verordening minimumaandelen synthetische brandstoffen worden vastgesteld die in de loop van de tijd geleidelijk worden opgetrokken. De vaststelling van een specifieke sub-verplichting inzake synthetische

¹²

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=fr>

luchtvaartbrandstoffen is noodzakelijk gezien het aanzienlijke decarbonisatiepotentieel van dergelijke brandstoffen en hun geraamde actuele productiekosten. Wanneer synthetische luchtvaartbrandstoffen worden geproduceerd met hernieuwbare energie en rechtstreeks uit de lucht afgevangen koolstof, kan de potentiële emissiebeperking in vergelijking met fossiele luchtvaartbrandstof oplopen tot 100 %. In vergelijking met andere types duurzame luchtvaartbrandstoffen hebben ze ook aanzienlijke voordelen wat de grondstoffenefficiëntie van het productieproces betreft (met name de waterbehoefte). De productiekosten van synthetische luchtvaartbrandstoffen worden momenteel echter geraamd op 3 tot 6 keer de huidige marktprijs van luchtvaartbrandstof. Daarom moet een sub-verplichting voor deze technologie worden opgenomen in de verordening. Bij toekomstige herzieningen van deze verordening kan worden overwogen om andere types synthetische brandstoffen, zoals koolstofarme synthetische brandstoffen die de broeikasgasemissies sterk beperken, op te nemen in het toepassingsgebied van de verordening, voor zover dergelijke brandstoffen worden gedefinieerd in het kader van de richtlijn hernieuwbare energie.

- (20) Het is van essentieel belang ervoor te zorgen dat het minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen met succes kan worden geleverd aan de luchtvaartmarkt, zonder leveringstekorten. Er moet dan ook voldoende aanlooptijd worden gepland om de sector hernieuwbare brandstoffen in staat te stellen de productiecapaciteit dienovereenkomstig te ontwikkelen. De levering van duurzame luchtvaartbrandstoffen moet verplicht worden met ingang van 2025. Om de markt rechtszekerheid en voorspelbaarheid te verschaffen en de investeringen blijvend in de richting van productiecapaciteit voor duurzame luchtvaartbrandstoffen te sturen, moeten de bepalingen van deze verordening gedurende een lange periode stabiel blijven.
- (21) Wanneer duurzame luchtvaartbrandstoffen op in de Unie gelegen luchthavens worden ingevoerd en het gebruik ervan geleidelijk wordt opgedreven, kan de praktijk van brandstoftankering nog erger worden door de stijgende brandstofkosten. Tankeringpraktijken zijn niet duurzaam en moeten worden vermeden omdat ze de inspanningen van de Unie om de milieueffecten van het vervoer te beperken, ondermijnen. Ze zijn ook in strijd met de decarbonisatiedoelstellingen van de luchtvaart, want hoe meer een luchtvaartuig weegt, hoe hoger het brandstofverbruik en de bijbehorende emissies van een bepaalde vlucht. Tankeringpraktijken vormen ook een risico voor het gelijk speelveld tussen luchtvaartuigexploitanten en tussen in de Unie gelegen luchthavens. Daarom moet deze verordening luchtvaartuigexploitanten verplichten te tanken vóór ze vertrekken vanop een in de Unie gelegen luchthaven. De hoeveelheid brandstof die vóór vertrek wordt getankt op een in de Unie gelegen luchthaven, moet in verhouding staan tot de hoeveelheid brandstof die nodig is om de vertrekkende vluchten vanaf die luchthaven uit te voeren, rekening houdend met de naleving van de veiligheidsregels. Deze eis zorgt voor gelijke exploitatievoorwaarden in de Unie voor luchtvaartuigexploitanten uit de Unie en daarbuiten, en voor een hoog niveau van milieubescherming. Aangezien de verordening geen maximumaandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen voorschrijft, mogen luchtvaartmaatschappijen en brandstofleveranciers ambitieuzere milieudoelstellingen nastreven, waarbij in hun volledige netwerk meer duurzame brandstoffen worden geleverd en gebruikt, voor zover brandstoftankering wordt vermeden.
- (22) De onder deze verordening vallende luchthavens moeten voorzien in alle nodige infrastructuur voor het leveren, opslaan en tanken van duurzame luchtvaartbrandstof, zodat dit geen belemmering vormt voor het gebruik van dergelijke brandstof. Indien nodig moet het Agentschap een in de Unie gelegen luchthaven kunnen verzoeken om

informatie te verstrekken over de beschikbare infrastructuur die de naadloze distributie en het tanken van duurzame luchtvaartbrandstof mogelijk maakt voor luchtvaartuigexploitanten. Het Agentschap vervult de rol van gemeenschappelijk aanspreekpunt voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in het geval technische verduidelijking nodig is met betrekking tot de beschikbaarheid van brandstofinfrastructuur.

- (23) Luchtvaartuigexploitanten moeten worden verplicht om jaarlijks aan het Agentschap verslag uit te brengen over hun aankopen van duurzame luchtvaartbrandstof en over de kenmerken van deze brandstof. Er moet informatie worden verstrekt over de kenmerken van de aangekochte duurzame luchtvaartbrandstoffen, zoals de aard en oorsprong van de grondstoffen, de omzettingstechnologie en de levenscyclusemissies.
- (24) Luchtvaartuigexploitanten moeten worden verplicht om jaarlijks verslag uit te brengen over de hoeveelheid luchtvaartbrandstof die zij werkelijk hebben getankt, per in de Unie gelegen luchthaven, teneinde aan te tonen dat geen gebruik werd gemaakt van brandstoftankering. Deze verslagen moeten worden geverifieerd door onafhankelijke verificateurs en naar het Agentschap worden verzonden voor monitoring en nalevingscontrole. De verificateurs moeten gebruik maken van een door de Commissie goedgekeurd instrument om de juistheid te bepalen van de door de luchtvaartuigexploitanten gemelde vereiste jaarlijkse luchtvaartbrandstof.
- (25) Leveranciers van luchtvaartbrandstof moeten worden verplicht om jaarlijks in de in artikel 28 van Richtlijn (EU) 2018/2001 vermelde Uniedatabank verslag uit te brengen over hun leveringen van luchtvaartbrandstof, met inbegrip van duurzame luchtvaartbrandstoffen. Het Agentschap moet jaarlijks aan de Commissie verslag uitbrengen over de naleving door luchtvaartuigexploitanten en leveranciers van luchtvaartbrandstof van hun respectieve verplichtingen uit hoofde van deze verordening. Dit is belangrijk om de Commissie een duidelijk beeld te verschaffen van het niveau van naleving van de verordening.
- (26) Zonder aanvullende procedures is het onmogelijk om na te gaan of luchtvaartuigexploitanten het aandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen ook daadwerkelijk hebben getankt op specifieke in de Unie gelegen luchthavens. Daarom moeten luchtvaartuigexploitanten toestemming krijgen om verslag uit te brengen over hun gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen op basis van aankoopbewijzen. Luchtvaartuigexploitanten hebben het recht om van de leverancier van luchtbrandstoffen de informatie te krijgen die nodig is om de aankoop van duurzame luchtvaartbrandstoffen te melden.
- (27) Het is van essentieel belang dat luchtvaartuigexploitanten het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen kunnen claimen in het kader van broeikasgasreductieregelingen zoals het emissiehandelssysteem van de EU of Corsia, al naargelang de route van hun vluchten. Het is echter al even belangrijk dat deze verordening niet tot gevolg heeft dat emissiebeperkingen twee keer worden meegerekend. Luchtvaartuigexploitanten mogen slechts één keer voordelen claimen voor het gebruik van eenzelfde batch duurzame luchtvaartbrandstoffen. Brandstofleveranciers moeten worden verzocht gratis alle informatie over de kenmerken van duurzame luchtvaartbrandstoffen die zij aan een luchtvaartuigexploitant hebben verkocht en die relevant is voor de rapportering van de luchtvaartuigexploitant uit hoofde van deze verordening of broeikasgasreductieregelingen, ter beschikking te stellen van die luchtvaartuigexploitant.

- (28) Om een gelijk speelveld op de interne luchtvaartmarkt en de verwezenlijking van de klimaatambities van de Unie te garanderen, moet deze verordening doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties opleggen aan leveranciers van luchtvaartbrandstoffen en luchtvaartuigexploitanten in geval van niet-naleving. Het niveau van deze sancties moet evenredig zijn met de uit de niet-naleving voortvloeiende milieuschade en nadelen voor het gelijke speelveld op de interne luchtvaartmarkt. Bij het opleggen van administratieve boetes moeten de autoriteiten rekening houden met de ontwikkeling van de prijs van luchtvaartbrandstof en duurzame luchtvaartbrandstof in het rapporteringsjaar.
- (29) De sancties voor leveranciers die de in deze verordening uiteengezette streefwaarden niet halen, moeten worden aangevuld met de verplichting om het tekort het daaropvolgende jaar aan de markt te leveren.
- (30) Deze verordening moet bepalingen bevatten voor periodieke verslagen aan het Europees Parlement en de Raad over de ontwikkeling van de luchtvaart- en brandstofmarkten, de doeltreffendheid van belangrijke kenmerken van de verordening, zoals het minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen, het niveau van administratieve boetes of beleidsontwikkelingen op het gebied van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen op internationaal niveau. Dergelijke elementen zijn van essentieel belang om een duidelijke stand van zaken op te maken met betrekking tot de markt voor duurzame luchtvaartbrandstoffen, en moeten in aanmerking worden genomen wanneer een herziening van de verordening wordt overwogen.
- (31) Er moet worden voorzien in een overgangperiode van vijf jaar teneinde leveranciers van luchtvaartbrandstoffen, in de Unie gelegen luchthavens en luchtvaartuigexploitanten een redelijke termijn te geven om de nodige technologische en logistieke investeringen te doen. Tijdens deze fase mag op de ene luchthaven luchtvaartbrandstof met een hoger aandeel duurzame luchtvaartbrandstof worden gebruikt ter compensatie van lagere aandelen duurzame luchtvaartbrandstoffen of van de beperkte beschikbaarheid van conventionele luchtvaartbrandstof op andere luchthavens.
- (32) Gezien de doelstelling van deze verordening, namelijk het instandhouden van een gelijk speelveld op de luchtvervoersmarkt van de Unie en tegelijk het verhogen van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt wegens het grensoverschrijdende karakter van de luchtvaart, maar, wegens de kenmerken van de markt en de gevolgen van de actie, beter op het niveau van de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Onderwerp

In deze verordening worden geharmoniseerde regels voor het gebruik en de levering van duurzame luchtvaartbrandstoffen vastgesteld.

Artikel 2

Toepassingsgebied

Deze verordening is van toepassing op luchtvaartuigexploitanten, in de Unie gelegen luchthavens en leveranciers van luchtvaartbrandstoffen.

Artikel 3

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- “in de Unie gelegen luchthaven”: een in artikel 2, lid 1, van Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad¹³ gedefinieerde luchthaven waar tijdens de rapporteringsperiode het passagiersverkeer hoger was dan 1 miljoen passagiers of het vrachtverkeer hoger dan 100 000 ton, en die niet gelegen is in een ultraperifeer gebied, zoals vermeld in artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- “luchtvaartuigexploitant”: een persoon die tijdens de rapporteringsperiode minstens 729 commerciële vluchten heeft uitgevoerd vanaf in de Unie gelegen luchthavens of, als deze persoon niet kan worden geïdentificeerd, de eigenaar van het luchtvaartuig;
- “commerciële vlucht”: een vlucht die wordt uitgevoerd met het oog op het vervoer van passagiers, vracht of post tegen vergoeding of huurprijs, of een zakenvlucht;
- “luchtvaartbrandstof”: brandstof die geproduceerd wordt voor direct gebruik door luchtvaartuigen;
- “duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF)”: drop-inluchtvaartbrandstoffen, zijnde ofwel synthetische luchtvaartbrandstoffen, geavanceerde biobrandstoffen zoals gedefinieerd in artikel 2, tweede alinea, punt (34), van Richtlijn (EU) 2018/2001, ofwel biobrandstoffen die geproduceerd zijn op basis van de in bijlage IX, deel B, bij die richtlijn vermelde grondstoffen, die voldoen aan de criteria inzake duurzaamheid en broeikasgasemissies van artikel 29, leden 2 tot en met 7, van die richtlijn en gecertificeerd zijn overeenkomstig artikel 30 van die richtlijn;
- “batch”: een hoeveelheid duurzame luchtvaartbrandstoffen die kan worden geïdentificeerd aan de hand van een nummer en kan worden getraceerd;
- “levenscyclusemissies”: in kooldioxide-equivalenten uitgedrukte emissies van duurzame luchtvaartbrandstoffen, rekening houdende met de in kooldioxide-equivalenten uitgedrukte emissies van energieproductie, vervoer, distributie en gebruik aan boord, ook tijdens de verbranding, berekend overeenkomstig artikel 31 van Richtlijn (EU) 2018/2001;
- “synthetische luchtvaartbrandstoffen”: hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, zoals gedefinieerd in artikel 2, tweede alinea, punt (36), van Richtlijn (EU) 2018/2001, voor gebruik in de luchtvaart;

¹³ Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden.

- “conventionele luchtvaartbrandstoffen”: brandstoffen die worden geproduceerd op basis van fossiele niet-hernieuwbare koolwaterstofbronnen, voor gebruik in de luchtvaart;
- “leverancier van luchtvaartbrandstoffen”: een brandstofleverancier als gedefinieerd in artikel 2, tweede alinea, punt (38), van Richtlijn (EU) 2018/2001, die luchtvaartbrandstof levert aan een in de Unie gelegen luchthaven;
- “rapporteringsjaar”: een periode van één jaar waarin de in de artikelen 7 en 9 bedoelde verslagen moeten worden ingediend, beginnende op 1 januari en eindigend op 31 december;
- “rapporteringsperiode”: de periode van 1 januari tot en met 31 december van het jaar dat voorafgaat aan het rapporteringsjaar;
- “jaarlijks vereiste luchtvaartbrandstof”: de hoeveelheid luchtvaartbrandstof die nodig is om alle commerciële vluchten van een luchtvaartuigexploitant vanaf een bepaalde in de Unie gelegen luchthaven uit te voeren gedurende een rapporteringsperiode;
- “jaarlijkse niet-getankte hoeveelheid”: het verschil tussen de jaarlijks vereiste luchtvaartbrandstof en de hoeveelheid brandstof die werkelijk door de luchtvaartuigexploitant is getankt vóór vertrek van zijn vluchten vanaf een in de Unie gelegen luchthaven, gedurende een rapporteringsperiode;
- “totale jaarlijkse niet-getankte hoeveelheid”: de som van de jaarlijkse niet-getankte hoeveelheden van een luchtvaartuigexploitant op alle in de Unie gelegen luchthavens gedurende een rapporteringsperiode;
- “broeikasgasreductieregeling”: een regeling waarbij voordelen worden toegekend aan luchtvaartuigexploitanten voor het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen.

Artikel 4

Aandeel duurzame luchtvaartbrandstof die beschikbaar is op in de Unie gelegen luchthavens

Leveranciers van luchtvaartbrandstof zorgen ervoor dat alle luchtvaartbrandstof die op elke luchthaven van de Unie ter beschikking wordt gesteld van luchtvaartuigexploitanten een minimumaandeel aan duurzame luchtvaartbrandstof bevat, met inbegrip van een minimumaandeel aan synthetische luchtvaartbrandstof overeenkomstig de waarden en toepassingsdatums die zijn uiteengezet in bijlage I.

Onverminderd de toepassing van artikel 11, leden 3 en 4, moet een brandstofleverancier die er niet in slaagt het in bijlage I vermelde minimumaandeel te leveren tijdens een bepaalde rapporteringsperiode, dat tekort minstens compenseren in de daaropvolgende rapporteringsperiode.

Artikel 5

Tankverplichting voor luchtvaartuigexploitanten

De hoeveelheid luchtvaartbrandstof die jaarlijks door een bepaalde luchtvaartuigexploitant wordt getankt op een bepaalde in de Unie gelegen luchthaven, bedraagt minstens 90 % van de jaarlijks vereiste luchtvaartbrandstof.

Artikel 6

Verplichtingen voor in de Unie gelegen luchthavens om te voorzien in infrastructuur

In de Unie gelegen luchthavens nemen de nodige maatregelen om luchtvaartuigexploitanten gemakkelijker toegang te verschaffen tot luchtvaartbrandstoffen die een aandeel duurzame luchtvaartbrandstof overeenkomstig bijlage I bevatten, en zorgen voor de infrastructuur die nodig is voor het leveren, opslaan en tanken van die brandstoffen.

Wanneer luchtvaartuigexploitanten aan het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (het Agentschap) melden dat ze op een in de Unie gelegen luchthaven moeilijkheden ondervinden bij de toegang tot luchtvaartbrandstoffen die duurzame luchtvaartbrandstoffen bevatten wegens een gebrek aan passende luchthaveninfrastructuur, mag het Agentschap de luchthaven in kwestie verzoeken de nodige informatie te verstrekken om aan te tonen dat hij voldoet aan lid 1. De luchthaven in kwestie moet de informatie onverwijld verstrekken.

Het Agentschap beoordeelt de ontvangen informatie en brengt de Commissie op de hoogte wanneer uit die informatie kan worden geconcludeerd dat de luchthaven zijn verplichtingen niet is nagekomen. In de Unie gelegen luchthavens nemen de nodige maatregelen om het gebrek aan passende luchthaveninfrastructuur te identificeren en aan te pakken in de vijf jaar na de inwerkingtreding van deze verordening of na het jaar waarin zij een van de in artikel 3, eerste streepje, vermelde drempelwaarden hebben overschreden.

Artikel 7

Rapporteringsverplichtingen voor luchtvaartuigexploitanten

Uiterlijk op 31 maart van elk rapporteringsjaar stellen luchtvaartuigexploitanten het Agentschap in kennis van de volgende informatie:

- a) de totale hoeveelheid luchtvaartbrandstof die getankt is op elke in de Unie gelegen luchthaven, uitgedrukt in ton;
- b) de jaarlijkse vereiste hoeveelheid brandstof, per in de Unie gelegen luchthaven, uitgedrukt in ton;
- c) de jaarlijkse niet-getankte hoeveelheid, per in de Unie gelegen luchthaven. Als de jaarlijkse niet-getankte hoeveelheid negatief is of lager is dan 10 % van de jaarlijks vereiste luchtvaartbrandstof, wordt de jaarlijkse niet-getankte hoeveelheid gerapporteerd als 0;
- d) de totale hoeveelheid duurzame luchtvaartbrandstof die zij bij leveranciers van luchtvaartbrandstof hebben aangekocht met het oog op de exploitatie van hun vluchten vanaf in de Unie gelegen luchthavens, uitgedrukt in ton;
- e) voor elke aankoop van duurzame luchtvaartbrandstof: de naam van de leverancier, de aangekochte hoeveelheid, uitgedrukt in ton, de omzettingstechnologie, de kenmerken en oorsprong van de grondstoffen die gebruikt zijn voor de productie, en de levenscyclusemissies van de duurzame luchtvaartbrandstof. Wanneer één aankoop betrekking heeft op duurzame luchtvaartbrandstoffen met uiteenlopende kenmerken, moet deze informatie voor elk type duurzame luchtvaartbrandstof worden vermeld in het verslag.

Het verslag wordt gepresenteerd overeenkomstig het model in bijlage II.

Het verslag wordt geverifieerd door een onafhankelijke verificateur overeenkomstig de voorschriften van de artikelen 14 en 15 van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad¹⁴ en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2067 van de Commissie¹⁵.

Artikel 8

Het claimen van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen door luchtvaartuigexploitanten

Luchtvaartuigexploitanten mogen voor het gebruik van dezelfde batch duurzame luchtvaartbrandstoffen geen voordelen claimen in het kader van meer dan één broeikasgasreductieregeling. Samen met het in artikel 7 bedoelde verslag verstrekken luchtvaartuigexploitanten het volgende aan het Agentschap:

- a) een verklaring van de broeikasgasreductieregelingen waaraan zij deelnemen en in het kader waarvan het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen kan worden gerapporteerd;
- b) een verklaring dat ze dezelfde batches duurzame luchtvaartbrandstoffen niet in het kader van meer dan één regeling hebben geclaimd.

Met het oog op de rapportering van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen in het kader van de bepalingen van artikel 7 van deze verordening of in het kader van een broeikasgasreductieregeling, verstrekken leveranciers van luchtvaartbrandstoffen gratis de relevante informatie aan luchtvaartuigexploitanten.

Artikel 9

Rapporteringsverplichtingen voor brandstofleveranciers

Uiterlijk op 31 maart van elk rapporteringsjaar rapporteren leveranciers van luchtvaartbrandstoffen de volgende informatie in de in artikel 28 van Richtlijn (EU) 2018/2001 bedoelde Uniedatabank, met betrekking tot de rapporteringsperiode in kwestie:

- a) het volume luchtvaartbrandstof dat aan elke in de Unie gelegen luchthaven is geleverd;
- b) het volume duurzame luchtvaartbrandstof dat aan elke in de Unie gelegen luchthaven is geleverd, voor elk type duurzame luchtvaartbrandstof, zoals toegelicht in punt c);
- c) de levenscyclusemissies, de oorsprong van de grondstoffen en het omzettingsproces van elk type duurzame luchtvaartbrandstof dat aan in de Unie gelegen luchthavens wordt geleverd.

Het Agentschap heeft toegang tot de Uniedatabank en maakt gebruik van de informatie in die databank, zodra deze informatie op lidstaatsniveau is geverifieerd overeenkomstig artikel 28 van Richtlijn (EU) 2018/2001.

¹⁴ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

¹⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2067 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 334 van 31.12.2018, blz. 94).

Artikel 10

Bevoegde autoriteit

- (1) De lidstaten wijzen de bevoegde autoriteit (autoriteiten) aan die verantwoordelijk is (zijn) voor de handhaving van deze verordening en voor het opleggen van boetes aan luchtvaartuigexploitanten, in de Unie gevestigde luchthavens en brandstofleveranciers. Zij stellen de Commissie daarvan in kennis.
- (2) Het Agentschap stuurt de ontvangen gegevens krachtens de artikelen 7 en 9 naar de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Het Agentschap stuurt de bevoegde autoriteiten ook geaggregeerde gegevens voor de luchtvaartuigexploitanten en leveranciers van luchtvaartbrandstoffen waarvoor de autoriteiten bevoegd zijn krachtens leden 3, 4 en 5.
- (3) Voor luchtvaartuigexploitanten worden de bevoegde autoriteiten vastgesteld overeenkomstig Verordening (EG) nr. 748/2009 van de Commissie¹⁶.
- (4) Voor in de Unie gevestigde luchthavens worden de bevoegde autoriteiten vastgesteld op basis van de respectievelijke territoriale jurisdictie.
- (5) Voor leveranciers van luchtvaartbrandstof worden de bevoegde autoriteiten vastgesteld op basis van de lidstaat waarin deze leveranciers zijn gevestigd.

Artikel 11

Handhaving

- (1) De lidstaten stellen de voorschriften vast met betrekking tot de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van de bepalingen van deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden uitgevoerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op 31 december 2023 in kennis van deze bepalingen en delen haar onverwijld alle latere wijzigingen daarvan mee.
- (2) De lidstaten zien erop toe dat een administratieve boete wordt opgelegd aan elke luchtvaartuigexploitant die niet voldoet aan de verplichtingen van artikel 5. Die boete bedraagt minstens het dubbele van de gemiddelde jaarlijkse prijs van luchtvaartbrandstof per ton, voor de totale jaarlijkse niet-getankte hoeveelheid brandstof.
- (3) De lidstaten zien erop toe dat een administratieve boete wordt opgelegd aan elke leverancier van luchtvaartbrandstof die niet voldoet aan de verplichtingen van artikel 4 met betrekking tot het minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen. Die boete bedraagt minstens het dubbele van de gemiddelde jaarlijkse prijs per ton van conventionele en duurzame luchtvaartbrandstof, voor de hoeveelheid luchtvaartbrandstof die niet voldoet aan de verplichtingen van artikel 4 en bijlage I met betrekking tot het minimumaandeel.
- (4) De lidstaten zien erop toe dat een administratieve boete wordt opgelegd aan elke leverancier van luchtvaartbrandstof die niet voldoet aan de verplichtingen van artikel 4 met betrekking tot het minimumaandeel synthetische luchtvaartbrandstoffen. Die

¹⁶ Verordening (EG) nr. 748/2009 van de Commissie van 5 augustus 2009 betreffende de lijst van vliegtuigexploitanten die op of na 1 januari 2006 een in bijlage I bij Richtlijn 2003/87/EG genoemde luchtvaartactiviteit hebben uitgeoefend.

boete bedraagt minstens het dubbele van de gemiddelde jaarlijkse prijs per ton van synthetische en conventionele luchtvaartbrandstof, voor de hoeveelheid luchtvaartbrandstof die niet voldoet aan de verplichtingen van artikel 4 en bijlage I met betrekking tot het minimumaandeel.

- (5) In het besluit waarbij de in leden 3 en 4 vermelde administratieve boetes worden opgelegd, legt de bevoegde autoriteit uit welke methode is toegepast voor het bepalen van de prijs van luchtvaartbrandstof, duurzame luchtvaartbrandstof en synthetische luchtvaartbrandstof op de markt van de Unie, op basis van verifieerbare en objectieve criteria.
- (6) De lidstaten zien erop toe dat elke leverancier van luchtvaartbrandstof die een tekort heeft opgestapeld bij het nakomen van de in artikel 4 vastgestelde verplichting inzake een minimumaandeel duurzame of synthetische brandstoffen tijdens een bepaalde rapporteringsperiode, in de daaropvolgende rapporteringsperiode, bovenop zijn verplichting voor die rapporteringsperiode, een hoeveelheid van die brandstof moet leveren die gelijk is aan dat tekort. Het nakomen van deze verplichting ontheft de brandstofleverancier niet van de verplichting om de in leden 3 en 4 van dit artikel vastgestelde boetes te betalen.
- (7) De lidstaten moeten op nationaal niveau over het noodzakelijke wettelijke en administratieve kader beschikken om de naleving van de verplichtingen en de inning van de administratieve boetes te garanderen. De lidstaten maken het via deze administratieve boetes geïnde bedrag over in de vorm van een bijdrage aan InvestEU, de investeringsfaciliteit voor een groene transitie, ter aanvulling van de EU-garantie.

Artikel 12

Verzameling en bekendmaking van gegevens

Het Agentschap publiceert elk jaar een technisch verslag op basis van de in de artikelen 7 en 9 bedoelde jaarverslagen. Dat verslag bevat minstens de volgende informatie:

- a) de hoeveelheid duurzame luchtvaartbrandstof die luchtvaartuigexploitanten in de hele Unie hebben aangekocht voor gebruik voor vluchten die vanaf een in de Unie gelegen luchthaven vertrekken, per in de Unie gevestigde luchthaven;
- b) de geleverde hoeveelheid duurzame luchtvaartbrandstof en synthetische luchtvaartbrandstof, voor de hele Unie en per in de Unie gevestigde luchthaven;
- c) de toestand van de markt, met inbegrip van prijsinformatie, en tendensen op het gebied van de productie en het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstof in de Unie;
- d) de mate waarin luchthavens de in artikel 6 vastgestelde verplichtingen naleven;
- e) de nalevingsstatus van elke luchtvaartuigexploitant en leverancier van luchtvaartbrandstof die tijdens de rapporteringsperiode een verplichting uit hoofde van deze verordening moet nakomen;
- f) de oorsprong en kenmerken van alle duurzame luchtvaartbrandstoffen die luchtvaartuigexploitanten hebben aangekocht voor gebruik voor vluchten die vertrekken vanaf in de Unie gelegen luchthavens.

Artikel 13

Overgangperiode

Bij wijze van uitzondering op artikel 4 mag een leverancier van luchtvaartbrandstoffen van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2029 voor elke rapporteringsperiode het in bijlage I vastgestelde minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstof leveren als een gewogen gemiddelde van alle luchtvaartbrandstof die hij tijdens die rapporteringsperiode aan luchthavens in de hele Unie heeft geleverd.

Artikel 14

Verslaglegging en evaluatie

Uiterlijk op 1 januari 2028 en daarna om de vijf jaar dienen de diensten van de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de ontwikkeling van de markt voor luchtvaartbrandstoffen en de gevolgen daarvan voor de interne luchtvaartmarkt van de Unie, met inbegrip van de mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van deze verordening naar andere energiebronnen en andere types synthetische brandstoffen die gedefinieerd zijn in het kader van de richtlijn hernieuwbare energie, de mogelijke herziening van de in artikel 4 en bijlage I bedoelde minimumaandelen, en het niveau van de administratieve boetes. Voor zover beschikbaar bevat het verslag informatie over de opstelling van een potentieel beleidskader voor het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen op het niveau van de ICAO. Het verslag verschaft ook informatie over de technologische ontwikkelingen op het gebied van onderzoek en innovatie in de luchtvaart die relevant zijn voor duurzame luchtvaartbrandstoffen, onder meer ook met betrekking tot het beperken van andere emissies dan CO₂. In het verslag kan worden nagegaan of deze verordening moet worden gewijzigd en kunnen, indien passend, opties voor wijzigingen worden voorgesteld die in de lijn liggen van een potentieel beleidskader inzake het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen op het niveau van de ICAO.

Artikel 15

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2023.

De artikelen 4 en 5 zijn echter van toepassing met ingang van 1 januari 2025 en de artikelen 7 en 9 met ingang van 1 april 2024 voor de rapporteringsperiode van het jaar 2023.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIIEEL MEMORANDUM “AGENTSCHAPPEN”

Inhoudsopgave

1.	ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL	1
•	Motivering en doel van het voorstel	1
•	Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein	5
•	Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie	6
2.	RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID	7
•	Rechtsgrondslag	7
•	Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)	7
•	Evenredigheid	7
•	Keuze van het instrument	8
3.	EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING	9
•	Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan....	9
•	Raadpleging van belanghebbenden	9
•	Bijeenbrengen en gebruik van expertise	10
•	Effectbeoordeling	10
•	Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging	12
•	Grondrechten	12
4.	GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING	12
5.	OVERIGE ELEMENTEN	12
•	Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage....	12
De voorgestelde verordening omvat toezichts-, rapportage- en controlesystemen die het mogelijk maken te garanderen dat ze correct wordt toegepast. Met name luchtvaartuigexploitanten en brandstofleveranciers zullen jaarlijks verslag moeten uitbrengen. Deze verslagen worden gecontroleerd door onafhankelijke organen; in het kader van deze controle zal worden beoordeeld of luchtvaartuigexploitanten en brandstofleveranciers hun respectieve verplichtingen nakomen. Bovendien brengt het EASA jaarlijks verslag uit aan de Commissie over de naleving door de marktdeelnemers en de toestand van de luchtvaartmarkt en de markt voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Ten slotte brengt de Commissie vanaf de toepassingsdatum van deze verordening minstens om de vijf jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de ontwikkeling van de markt voor luchtvaartbrandstoffen en het effect daarvan op de interne luchtvaartmarkt van de Unie, ook wat betreft de mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van deze verordening naar andere energiebronnen en de eventuele noodzaak om specifieke kenmerken van de voorgestelde verordening aan te passen.		12
•	Artikelsgewijze toelichting	13
1.	KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF	20

1.1.	Benaming van het voorstel/initiatief	20
1.2.	Betrokken beleidsterrein(en)	20
1.3.	Het voorstel betreft	20
1.4.	Doelstelling(en)	20
1.4.1.	Algemene doelstelling(en)	20
1.4.2.	Specifieke doelstelling(en)	20
1.4.3.	Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)	21
1.4.4.	Prestatie-indicatoren	21
1.5.	Motivering van het voorstel/initiatief	21
1.5.1.	Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief	21
1.5.2.	Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatie-winst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder "toegevoegde waarde van de deelname van de Unie" verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.	21
1.5.3.	Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan	22
1.5.4.	Verenigbaarheid met het meerjarige financiële kader en eventuele synergie met andere passende instrumenten	22
1.5.5.	Beoordeling van de verschillende beschikbare financieringsopties, waaronder mogelijkheden voorerschikking	23
1.6.	Duur en financiële gevolgen van het voorstel/initiatief	23
1.7.	Beheersvorm(en)	23
2.	BEHEERSMAATREGELEN	25
2.1.	Regels inzake het toezicht en de verslagen	25
2.2.	Beheers- en controlesyste(e)m(en)	25
2.2.1.	Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie	25
2.2.2.	Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken	26
2.2.3.	Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting).	27
2.3.	Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden	28
3.	GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF	28
3.1.	Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven	28

3.2.	Geraamde gevolgen voor de uitgaven.....	30
3.2.1.	Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven	30
3.2.2.	Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten van EASA	32
3.2.3.	Geraamde gevolgen voor het personeel van EASA	34
3.2.4.	Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader	38
3.2.5.	Bijdragen van derden	38
3.3.	Geraamde gevolgen voor de ontvangsten	39

FINANCIEEL MEMORANDUM “AGENTSCHAPPEN”

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een verordening inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer.

1.2. Betrokken beleidsterrein(en)

Mobiliteit en vervoer

1.3. Het voorstel betreft

- ☒ een nieuwe actie
- ☐ een nieuwe actie na een proefproject/voorbereidende actie¹⁷
- ☐ de verlenging van een bestaande actie
- ☐ een samenvoegen van één of meer acties tot een andere/een nieuwe actie

1.4. Doelstelling(en)

1.4.1. Algemene doelstelling(en)

De algemene doelstelling is geharmoniseerde regels vast te stellen om een concurrerend gelijk speelveld op de interne luchtvaartmarkt van de Unie in stand te houden en tegelijk het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen te verhogen vanaf 2025.

1.4.2. Specifieke doelstelling(en)

Specifieke doelstelling nr. 1

Ervoor zorgen dat spelers op de interne luchtvervoersmarkt op basis van gelijke kansen kunnen concurreren wanneer zij vluchten uitvoeren vanuit luchthavens in de Unie, voor wat het gebruik van luchtvaartbrandstoffen betreft.

Specifieke doelstelling nr. 2

Ervoor zorgen dat luchtvaartmaatschappijen vanaf 2025 toegang hebben tot een toenemend aandeel duurzame luchtvaartbrandstoffen wanneer zij vluchten uitvoeren vanuit luchthavens in de Unie, zonder onderhevig te zijn aan concurrentievervalsingen.

¹⁷

In de zin van artikel 58, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

1.4.3. *Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben voor de begunstigden/doelgroepen.

Deze verordening zal naar verwachting het gelijke speelveld tussen luchtvaartuigexploitanten en luchthavens, met inbegrip van marktdeelnemers van buiten de EU, versterken op de interne luchtvaartmarkt van de EU.

Deze verordening zal naar verwachting leiden tot een geleidelijke decarbonisatie van de luchtvaartsector in de EU, met behoud van een hoog concurrentievermogen en een hoog niveau van connectiviteit binnen, naar en vanuit de EU.

1.4.4. *Prestatie-indicatoren*

Vermeld de indicatoren voor de monitoring van de voortgang en de beoordeling van de resultaten

Voor wat specifieke doelstelling nr. 1 betreft, zal de effectiviteit van de voorgestelde verordening worden bepaald op basis van de ontwikkeling van de status van de markten voor luchtvervoer en luchtvaartbrandstoffen, en op basis van de door luchtvaartuigexploitanten gerapporteerde hoeveelheden op luchthavens in de Unie getankte luchtvaartbrandstof, in vergelijking met de hoeveelheden luchtvaartbrandstof die deze exploitanten nodig hebben in de loop van een rapporteringsperiode van één jaar, met ingang van 2024.

Voor wat specifieke doelstelling nr. 2 betreft, zal de effectiviteit van de voorgestelde verordening worden bepaald op basis van de door luchtvaartuigexploitanten gerapporteerde hoeveelheden duurzame luchtvaartbrandstoffen en de door de leveranciers van luchtvaartbrandstoffen gerapporteerde hoeveelheden duurzame luchtvaartbrandstoffen, in vergelijking met het in de voorgestelde verordening vastgestelde minimumaandeel in de loop van een rapporteringsperiode van één jaar, met ingang van 2024.

1.5. **Motivering van het voorstel/initiatief**

1.5.1. *Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

Vanaf 1 januari 2025 moeten luchtvaartuigexploitanten de hoeveelheid luchtvaartbrandstof die op een bepaalde luchthaven is getankt, rapporteren; deze hoeveelheid moet minstens 90 % bedragen van de totale luchtvaartbrandstof die zij nodig hebben voor hun vluchten vanaf die luchthaven in de loop van een verslagperiode van één jaar.

Vanaf 1 januari 2025 moeten leveranciers van luchtvaartbrandstof ervoor zorgen dat alle luchtvaartbrandstof die op in de Unie gelegen luchthavens ter beschikking wordt gesteld van luchtvaartuigexploitanten een minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstof bevat, met inbegrip van een minimumaandeel synthetische brandstof.

1.5.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder "toegevoegde waarde van de deelname van de Unie" verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.*

Redenen voor maatregelen op Europees niveau voor- en achteraf:

Luchtvervoer is een thema dat bijzonder relevant is voor de EU aangezien het een sterk geïntegreerde markt is met een netwerkdimensie in de hele EU en daarbuiten. De

grensoverschrijdende dimensie is inherent aan het luchtvervoer; een versnipperd regelgevingskader zou dan ook een belangrijke hindernis vormen voor marktdeelnemers in het luchtvervoer.

EU-optreden is noodzakelijk omdat het concurrentievermogen van de interne luchtvaartmarkt van de EU in zijn geheel niet passend kan worden aangepakt op nationaal niveau. Optreden op EU-niveau is met name noodzakelijk om een lappendeken van nationale maatregelen, met mogelijk ongewenste effecten, te vermijden. Aangezien de voorgestelde verordening tot doel heeft een gelijk speelveld op de markt voor luchtvervoer tot stand te brengen, zouden verschillende niveaus van verplichtingen per lidstaat het tegenovergestelde effect kunnen hebben en de luchtvaartmarkt verder kunnen verstoren omdat ze ongewenste praktijken van luchtvaartuigexploitanten, zoals brandstoftankering, aanmoedigen.

Wat het opleggen van een verplichting tot levering van duurzame luchtvaartbrandstoffen betreft, wordt ten slotte verwacht dat EU-optreden met geharmoniseerde luchtvaartspecifieke regels die rechtstreeks van toepassing zijn op marktdeelnemers doeltreffender zal zijn dan nationale maatregelen met uiteenlopende eisen en streefwaarden.

1.5.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

In het verleden viel de luchtvaart onder de overkoepelende doelstellingen voor hernieuwbare energie in het kader van de richtlijn hernieuwbare energie. Dit heeft geen voordelen opgeleverd voor de luchtvaartsector, aangezien het luchtvervoer een relatief kleine markt is waar brandstoffen duurder zijn om te produceren dan voor andere vervoerswijzen. Daarom is het noodzakelijk om luchtvaartspecifieke regels vast te stellen op grond waarvan de luchtvaart onder specifieke doelstellingen inzake brandstofgebruik en -bevoorrading valt. De richtlijn hernieuwbare energie voorzag met name niet in bepalingen die een gelijk speelveld op de luchtvervoersmarkt garanderen. Daarom hebben de lidstaten overwogen doelstellingen inzake hernieuwbare energie voor het luchtvervoer vast te stellen met uiteenlopende kwantitatieve streefcijfers en duurzaamheidseisen. Dit zou geleid hebben tot een lappendeken van nationale maatregelen en zou de luchtvervoersmarkt hebben verstoord, waardoor EU-luchtvaartmaatschappijen en -luchthavens een concurrentienadeel zouden ondervinden ten opzichte van marktspelers buiten de EU.

Bij het kiezen van de aanpak, namelijk de vaststelling van duidelijke en geharmoniseerde regels op EU-niveau, zijn lessen getrokken uit het verleden, zodat voor een gelijk speelveld wordt gezorgd en tegelijkertijd het aandeel hernieuwbare energie op de luchtvervoersmarkt wordt opgetrokken.

1.5.4. Verenigbaarheid met het meerjarige financiële kader en eventuele synergie met andere passende instrumenten

De voorgestelde verordening werd vooropgesteld als een belangrijk te bereiken resultaat in de mededeling van de Commissie over een strategie voor duurzame en slimme mobiliteit, waarin een koers wordt uiteengezet om de werking van de interne vervoersmarkt van de EU te verbeteren en de doelstelling wordt vastgesteld om het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen te stimuleren.

De voorgestelde verordening zal synergieën creëren met andere onderdelen van het EU-regelgevingskader, met name de EU-ETS-richtlijn en Richtlijn (EU) 2018/2001 inzake hernieuwbare energie.

1.5.5. *Beoordeling van de verschillende beschikbare financieringsopties, waaronder mogelijkheden voor herschikking*

De meeste gevolgen van dit voorstel voor de begroting worden behandeld overeenkomstig het financieel memorandum bij het voorstel voor een verordening inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer. Het specifieke effect van dit initiatief op de begroting blijft beperkt tot de middelen die het EASA nodig heeft om zijn aanvullende mandaat te vervullen. In de effectbeoordeling zijn verschillende opties overwogen om de algemene doelstelling te bereiken van geharmoniseerde regels om een concurrerend gelijk speelveld op de interne luchtvaartmarkt van de Unie in stand te houden en tegelijk het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen te verhogen vanaf 2025. De voorkeursoptie is de meest kostenefficiënte aanpak.

1.6. **Duur en financiële gevolgen van het voorstel/initiatief**

☒ **beperkte duur**

- ☐ Voorstel/initiatief is van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
- ☒ Financiële gevolgen vanaf 2022 tot en met 2050

☐ **onbeperkte duur**

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. **Beheersvorm(en)¹⁸**

☐ **Direct beheer** door de Commissie via

- ☐ uitvoerende agentschappen

☐ **Gedeeld beheer** met lidstaten

☒ **Indirect beheer** door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:

- ☐ internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
- ☐ de EIB en het Europees Investeringsfonds;
- ☒ de in de artikelen 70 en 71 bedoelde organen;
- ☐ publiekrechtelijke organen;
- ☐ privaatrechtelijke organen met een openbare dienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
- ☐ privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
- ☐ personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.

Opmerkingen

¹⁸ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>.

De voorgestelde verordening zal in het algemeen worden beheerd door de diensten van de Commissie. Bepaalde belangrijke rapportageverplichtingen zullen echter worden uitgevoerd door het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart.

De lidstaten moeten de verordening handhaven door administratieve boetes te bepalen en op te leggen aan marktdeelnemers die hun verplichtingen uit hoofde van de voorgestelde verordening niet nakomen.

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Vanaf 2024 moeten luchtvaartuigexploitanten jaarlijks, met betrekking tot het voorgaande jaar, een reeks gegevens over de hoeveelheid brandstof die zij op in de Unie gelegen luchthavens hebben getankt, meedelen aan het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart.

Eveneens vanaf 2024 moeten leveranciers van luchtvaartbrandstof jaarlijks, met betrekking tot het voorgaande jaar, een reeks gegevens over hun levering van luchtvaartbrandstof aan in de Unie gelegen luchthavens meedelen aan het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart.

Het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart moet deze gegevens, geaggregeerd op EU-niveau voor elke marktdeelnemer, aan de bevoegde nationale autoriteiten verstrekken.

Vanaf 2025 moet het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart jaarlijks een technisch verslag publiceren met informatie over de mate waarin de marktdeelnemers hun respectieve verplichtingen nakomen, over de hoeveelheid luchtvaartbrandstof, met inbegrip van duurzame luchtvaartbrandstoffen, die door luchtvaartuigexploitanten is getankt en door leveranciers van luchtvaartbrandstoffen is geleverd, en over de stand van zaken op de markten voor luchtvervoer en luchtvaartbrandstoffen, alsook andere informatie over luchtvaartbrandstoffen.

Minstens om de vijf jaar na de inwerkingtreding van de voorgestelde verordening moet de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de uitvoering van de voorgestelde verordening. Dit verslag moet met name informatie bevatten over de status van de interne luchtvaartmarkt van de EU en de markt voor luchtvaartbrandstoffen, en over de ontwikkelingen met betrekking tot het ICAO-beleidskader inzake aanverwante aangelegenheden.

2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)

2.2.1. *Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie*

De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de voorgestelde verordening, de rapportage aan het Europees Parlement en de Raad over de doeltreffendheid ervan en het voorstellen van eventuele herzieningen, maar het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart moet beoordelen of de marktdeelnemers hun verplichtingen nakomen en daar verslag over uitbrengen, en de lidstaten moeten instaan voor de handhaving.

Het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart is het best geplaatst om taken op het gebied van beoordeling van de naleving en rapportering uit te voeren, aangezien dit technische werkzaamheden omvat die een grote deskundigheid op het gebied van gegevensbeheer vereisen, alsook een grondige kennis van complexe technische kwesties in verband met het bijtanken van luchtvaartuigen (met name veiligheidseisen) en duurzame luchtvaartbrandstoffen.

De lidstaten zijn het best geplaatst om de voorgestelde verordening te handhaven, met name door administratieve boetes op te leggen in het geval luchtvaartuigexploitanten of leveranciers van luchtvaartbrandstof hun verplichtingen niet nakomen. Dit zal naar verwachting in samenhang met de handhaving van de ETS-richtlijn gebeuren, die eveneens onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt.

2.2.2. *Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

De belangrijkste beleidsrisico's in verband met het initiatief:

1) Het risico op een daling van het concurrentievermogen van de luchtvervoersmarkt of een afname van de connectiviteit. Dit risico kan ontstaan wanneer de kosten van luchtvaartuigexploitanten die vluchten uitvoeren op EU-luchthavens sterk zouden stijgen ten gevolge van de invoering van duurzame luchtvaartbrandstoffen, zodat hun vermogen om vluchten uit te voeren en concurrerend te blijven op de luchtvervoersmarkt wordt ondermijnd. Dit zou kunnen leiden tot een vermindering van het aantal geëxploiteerde routes en een verlies aan connectiviteit binnen, naar of vanuit de EU. Dit risico is weinig waarschijnlijk omdat het beperkt wordt door diverse factoren. Ten eerste is het minimumaandeel van duurzame luchtvaartbrandstof laag aan het begin en wordt het geleidelijk verhoogd, teneinde te garanderen dat de totale prijsverhoging van luchtvaartbrandstof zo klein mogelijk blijft. Ten tweede worden waarborgen voorgesteld om te garanderen dat alle luchtvaartmaatschappijen deze brandstof moeten tanken, zodat verschillen in behandeling tussen exploitanten en concurrentieverstoringen worden vermeden.

2) Het risico dat de minimumaandelen duurzame luchtvaartbrandstoffen niet zijn aangepast aan de status van de markt. Dit risico zou zich met name kunnen voordoen wanneer het minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstof dat aan de luchtvaartmarkt moet worden geleverd, te hoog is en wegens grondstoftekorten of een gebrek aan productiecapaciteit niet door de sector zou kunnen worden gedekt. Dit risico is duidelijk geïdentificeerd en wordt beperkt door diverse factoren. De minimumaandelen zijn binnen de Commissie grondig onderzocht in het kader van de economische analyse van het klimaatdoelstellingsplan voor 2030 en tijdens het overleg met de sector; op basis daarvan mag ervan worden uitgegaan dat ze passend zullen zijn, gezien de waarschijnlijke ontwikkeling van de markt. De voorgestelde verordening bevat rapportage- en beoordelingsmechanismen die het mogelijk maken de minimumaandelen aan te passen aan de ontwikkeling van de markt, mocht dit nodig zijn.

De belangrijkste risico's op het gebied van interne controle zijn:

3/ Onvoldoende of onbetrouwbare gegevens. Dit zou het vermogen om de doeltreffendheid van de voorgestelde verordening te beoordelen, in gevaar brengen en zou het moeilijk maken om te bepalen welke kenmerken moeten worden herzien om de doeltreffendheid ervan te verbeteren, voor zover nodig. Om dit risico te kunnen beperken, moeten de luchtvaartmaatschappijen en brandstofleveranciers robuuste en gedetailleerde gegevens verstrekken aan het EASA. Dit risico kan alleen op passende wijze worden beperkt als het EASA een sleutelrol speelt bij de analyse en verwerking van de gegevens, teneinde te garanderen dat effectief toezicht wordt gehouden op de doeltreffendheid van de voorgestelde verordening. Het EASA moet derhalve voldoende middelen krijgen om de benodigde IT-infrastructuur op te zetten en te exploiteren en om regelmatig activiteiten voor

capaciteitsopbouw uit te voeren, zoals workshops en seminars waar brandstofleveranciers en luchtvaartmaatschappijen aan deelnemen, teneinde hen informatie en opleiding te verstrekken met betrekking tot de rapportageverplichtingen.

4/ Onvoldoende capaciteit om de gegevens te beheren. Dit risico zou afbreuk kunnen doen aan het vermogen om na te gaan of marktdeelnemers (bv. luchtvaartuigexploitanten of brandstofleveranciers) hun verplichtingen uit hoofde van de voorgestelde verordening nakomen. waardoor de doeltreffendheid van het beleidsinstrument en het vermogen om de doelstellingen ervan te verwezenlijken, kan worden ondermijnd. Dit risico kan op passende wijze worden aangepakt als het EASA de nodige middelen krijgt toegewezen, met name personele middelen, om de gegevens te verzamelen en te verwerken en om activiteiten zoals workshops en seminars met brandstofleveranciers en luchtvaartmaatschappijen te organiseren met het oog op capaciteitsopbouw op het gebied van de rapportageverplichtingen.

5/ Geen uniforme handhaving. Dit risico kan ontstaan als de handhaving door de lidstaten, met name aan de hand van administratieve boetes, niet op consequente en uniforme wijze plaatsvindt. Dit kan de toepassing van de voorgestelde verordening ondermijnen en gevolgen kunnen hebben voor het gelijke speelveld op de markten voor luchtvervoer en brandstoffen. Hoewel de voorgestelde verordening gedetailleerde bepalingen bevat over de toepassing van sancties door de lidstaten, kan dit risico alleen op passende wijze worden beperkt als het EASA passende middelen krijgt toegewezen om de nodige gegevens te verzamelen, op basis waarvan de lidstaten kunnen worden verzocht de voorgestelde verordening deugdelijk te handhaven. Hiervoor zijn financiële en personele middelen nodig, zoals vermeld in punten 3 en 4 hierboven.

2.2.3. *Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting).*

In het kader van de voorgestelde verordening krijgt alleen het EASA aanvullende financiering om te beoordelen of de marktdeelnemers hun verplichtingen nakomen en om hierover verslag uit te brengen.

De controlekosten van het EASA werden geraamd op 0,6 % van de betalingen voor 2020 en deze verhouding zal waarschijnlijk niet veranderen na de goedkeuring van de voorgestelde verordening.

Het EASA is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn begroting, terwijl DG MOVE verantwoordelijk is voor de regelmatige betaling van de door de begrotingsautoriteit vastgestelde bijdragen. De werkafspraken met het EASA zijn verduidelijkt in een memorandum van overeenstemming. Het foutenpercentage met betrekking tot de begrotingssubsidies aan de gedecentraliseerde agentschappen die onder toezicht van DG MOVE staan, wordt momenteel op 0 % geraamd.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.

De voorgestelde verordening bevat verschillende bepalingen die specifiek gericht zijn op het voorkomen van fraude en onregelmatigheden, in overeenstemming met de fraudebestrijdingsstrategie van DG MOVE. Zo wordt in de voorgestelde verordening verwezen naar specifieke bepalingen van Richtlijn (EU) 2018/2001 en de ETS-richtlijn, waarin bepaald is dat door marktdeelnemers ingediende gegevens moeten worden gecontroleerd door onafhankelijke verificateurs. Om te garanderen dat marktdeelnemers hun verplichtingen niet omzeilen, bevat de voorgestelde verordening duidelijke en gedetailleerde regels voor de handhaving van de wetgeving. De Commissie zorgt ervoor dat passende maatregelen worden getroffen om de financiële belangen van de Unie te beschermen, onder meer via de toepassing van preventieve maatregelen tegen fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten, via doeltreffende controles en, indien onregelmatigheden, fraude of niet-nakoming van verplichtingen worden vastgesteld, via terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen.

DG MOVE past een specifieke fraudebestrijdingsstrategie en een actieplan toe, waarin de binnen het DG uitgevoerde specifieke controles worden opgesomd, met inbegrip van bewustmakingsacties en opleidingen. De fraudebestrijdingsstrategie van DG MOVE is gebaseerd op de in 2019 door de Commissie vastgestelde fraudebestrijdingsstrategie en de uitvoering ervan wordt gecoördineerd met DG OLAF en het interne fraudebestrijdingsnetwerk van de Commissie.

De voorgestelde verordening zal andere specifieke maatregelen bevatten om fraude en onregelmatigheden te voorkomen, met name (door OLAF aanbevolen) standaardbepalingen inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU, teneinde te garanderen dat de diensten van de Commissie, met inbegrip van OLAF, audits en controles ter plaatse kunnen uitvoeren.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer	GK/NGK ¹⁹ .	van EVA-landen ²⁰	van kandidaat-lidstaten ²¹	van derde landen	in de zin van artikel 21, lid 2, punt b), van het Financieel Reglement

¹⁹ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

²⁰ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

²¹ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, aspirant-kandidaten van de Westelijke Balkan.

	02.10.01 EASA	Gespl.	JA	JA/	JA	NEE
--	---------------	--------	----	-----	----	-----

- Te creëren nieuwe begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer	GK/NGK	van EVA-landen	van kandidaat-lidstaten	van derde landen	in de zin van artikel 21, lid 2, punt b), van het Financieel Reglement
	[XX.YY.YY.YY]		JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Nummer	Heading1A
---	--------	-----------

EASA			Jaar 2022	Jaar 2023	Jaar 2024-2050)	TOTAAL
Titel 1:	Vastleggingen	(1)	1,820	2,280	8,775	12,875
	Betalingen	(2)	1,820	2,280	8,775	12,875
Titel 2:	Vastleggingen	(1a)				
	Betalingen	(2 a)				
Titel 3:	Vastleggingen	(3 a)				
	Betalingen	(3b)				
TOTAAL kredieten voor EASA	Vastleggingen	=1+1a +3a	1,820	2,280	8,775	12,875
	Betalingen	=2+2a +3b	1,820	2,280	8,775	12,875

De gevolgen van de extra financiële middelen voor het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart zullen worden gedekt doorerschikking van andere door DG MOVE beheerde begrotingslijnen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	7	"Administratieve uitgaven"
--	----------	----------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)		TOTAAL
DG: <.....>								
• Personele middelen								
• Andere administratieve uitgaven								
TOTAAL DG <....>	Kredieten							

TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)								
---	---	--	--	--	--	--	--	--	--

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar 2022 ²²	Jaar N 2023	Jaar N 2024- 2050	TOTAAL
TOTAAL kredieten onder RUBRIEKEN 1 tot en met 7 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	1,820	2,280	8,775	12,875
	Betalingen	1,820	2,280	8,775	12,875

²² Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen. Vervang "N" door het verwachte eerste jaar van uitvoering (bijvoorbeeld: 2021). Hetzelfde voor de volgende jaren.

3.2.2. Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten van EASA

- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig
- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Vastleggingskredieten, in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Vermeld doelstellingen en outputs ↓			Jaar N		Jaar N+1		Jaar N+2		Jaar N+3		zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)						TOTAAL	
	OUTPUTS																	
	Soort 23	Gem. kosten	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Totaal aantal	Totale kosten
SPECIFIEKE DOELSTELLING NR. 1 ²⁴ ...																		
- Output																		
- Output																		
- Output																		
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 1																		
SPECIFIEKE DOELSTELLING NR. 2...																		
- Output																		
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 2																		

²³ Outputs zijn de te verstrekken producten en diensten (bv. aantal gefinancierde studentenuitwisselingen, aantal km aangelegde wegen enz.).

²⁴ Zoals beschreven in punt 1.4.2. "Specifieke doelstelling(en)...".

TOTALE KOSTEN																
---------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

3.2.3. Geraamde gevolgen voor het personeel van EASA

3.2.3.1. Samenvatting

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	Jaar N 2022 ²⁵	Jaar N 2023	Jaar N 2024- 2050	TOTAAL
--	------------------------------	----------------	-------------------------	--------

Tijdelijke functionarissen (AD-rangen)	0,155	0,345	9,325	9,825
Tijdelijke functionarissen (AST-rangen)	0,050	0,067	3,007	3,124
Arbeidscontractanten				
Gedetacheerde nationale deskundigen				

TOTAAL	0,205	0,412	12,332	12,949
---------------	--------------	--------------	---------------	---------------

Personeelsbehoeften (VTE):

	Jaar N 2022 ²⁶	Jaar 2023	Jaar 2024- 2050	TOTAAL
--	------------------------------	--------------	-----------------------	--------

Tijdelijke functionarissen (AD-rangen)	0,9	2	3	5,9
Tijdelijke functionarissen (AST-rangen)	0,45	0,6	1	2,05
Arbeidscontractanten				
Gedetacheerde nationale deskundigen				

²⁵ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen. Vervang "N" door het verwachte eerste jaar van uitvoering (bijvoorbeeld: 2021). Hetzelfde voor de volgende jaren.

²⁶ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen. Vervang "N" door het verwachte eerste jaar van uitvoering (bijvoorbeeld: 2021). Hetzelfde voor de volgende jaren.

TOTAAL	1,35	2,6	4	7,95
--------	------	-----	---	------

3.2.3.2. Geraamde behoefte aan personele middelen voor het verantwoordelijke DG

- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in een geheel getal (of met hoogstens 1 decimaal)

		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)	
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)							
20 01 02 01 en 20 01 02 02 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)							
20 01 02 03 (delegaties)							
01 01 01 01 (onderzoek door derden)							
10 01 05 01 (eigen onderzoek)							
• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE)²⁷							
20 02 01 (AC, END, SNE van de "totale financiële middelen")							
20 02 03 (AC, AL, END, INT en JPD in de delegaties)							
Begroting sonderde(e)l(en) (vermeld welke) ²⁸	- zetel ²⁹						
	- delegaties						
01 01 01 02 (AC, END, SNE – onderzoek door derden)							
10 01 05 02 (AC, END, SNE – eigen onderzoek)							
Andere begrotingsonderdelen (te vermelden)							
TOTAAL							

²⁷ AC= Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL= Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JPD = Junior Professionals in Delegations (jonge deskundige in delegaties).

²⁸ Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

²⁹ Voornamelijk voor de fondsen voor het cohesiebeleid van de EU, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme visserij en aquacultuur (EFMZVA).

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	
Extern personeel	

De beschrijving van de kostenberekening per voltijdequivalent moet in het derde onderdeel van bijlage V worden opgenomen.

3.2.4. Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader

- ☒ Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidige meerjarige financiële kader
- ☐ Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarige financiële kader

Zet uiteen welke herprogrammering nodig is, onder vermelding van de betrokken begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

n.v.t.

- ☐ Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarige financiële kader³⁰.

Zet uiteen wat nodig is, onder vermelding van de betrokken rubrieken en begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

n.v.t.

3.2.5. Bijdragen van derden

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden
- Het voorstel/initiatief voorziet in medefinanciering, zoals hieronder wordt geraamd:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)			Totaal
Medefinancieringsbron								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

³⁰

Zie de artikelen 12 en 13 van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027.

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- ☒ Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- ☐ Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - ☐ voor de eigen middelen
 - ☐ voor overige ontvangsten
 - ☐ Geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Voor het lopende begrotingsjaar beschikbare kredieten	Gevolgen van het voorstel/initiatief ³¹						
		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)		
Artikel								

Voor de diverse ontvangsten die worden "toegewezen", vermeld het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

n.v.t.

Vermeld de wijze van berekening van de gevolgen voor de ontvangsten.

n.v.t.

³¹ Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20 % aan inningskosten.