

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3188

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 14 fiches inzake het Fit-for-55 pakket die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

De brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, getiteld «Beoordeling van Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie» die u separaat toegaat, is tevens onderdeel van de kabinetsreactie en betreft de reactie op de overkoepelende Commissiemededeling alsook de overkoepelende uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in de komende onderhandelingen in de Raad.

Ondergenoemde 14 fiches zijn bijgesloten:

Fiche: Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3185)

Fiche: Herschikking Richtlijn energie-efficiëntie (Kamerstuk 22 112, nr. 3186)

Fiche: Herziening Richtlijn energiebelastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3187)

Fiche: Verordening bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen

Fiche: Verordening stimuleren hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart (Kamerstuk 22 112, nr. 3189)

Fiche: Verordening uitrol infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3190)

Fiche: Verordening aanscherping CO₂-normen nieuwe personen- en bestelauto's in 2030 en 2035 (Kamerstuk 22 112, nr. 3191)

Fiche: Herziening richtlijn EU ETS voor luchtvaart en implementatie CORSIA (Kamerstuk 22 112, nr. 3192)

Fiche: Herziening EU ETS, herziening MSR (Kamerstuk 22 112, nr. 3193)

Fiche: ESR Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3194)

Fiche: Voorstel tot aanpassing LULUCF-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3195)
Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3196)
Fiche: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism (Kamerstuk 22 112, nr. 3197)
Fiche: Verordening Social Climate Fund (SCF) (Kamerstuk 22 112, nr. 3198)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
Th.J.A.M. de Bruijn

Fiche: Verordening bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD voor het waarborgen van het gelijke speelveld voor duurzame luchtvaart
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 561 final
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0561&qid=1627285572971>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2021) 633
- f) *Behandelingstraject Raad*
Transportraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 100 (2) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket¹. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet². Het voorstel bevat de nieuwe ReFuelEU luchtvaart verordening (hierna: verordening), waarin een voorstel tot een invoering van een bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen wordt gepresenteerd.

Met deze verordening beoogt de Commissie middels een Europese bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen de CO₂-emissies van de luchtvaartsector significant te reduceren en de transitie naar innovatieve en duurzame luchtvaartbrandstoffen te versnellen. Dit zal leiden tot een opschaling in productiecapaciteit van duurzame luchtvaartbrandstoffen en (op termijn) een reductie in productiekosten van deze brandstoffen. Het voorstel verplicht brandstofleveranciers een minimum percentage duurzame luchtvaartbrandstoffen te leveren aan alle Unieluchthavens. Voor luchtvaartmaatschappen geldt dat zij op jaarbasis minimaal 90% van de benodigde brandstofbehoefte voor vluchten vanuit een Unieluchthaven moeten afnemen bij de Unielucht-

¹ Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

² Kamerstuk 32 813, nr. 808.

haven waarvandaan ze opstijgen. Dit om tankering³ tegen te gaan. Ook moeten zij hun brandstofgegevens rapporteren aan het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA). Vervolgens kunnen luchtvaartmaatschappijen de behaalde CO₂-reductie van de duurzame luchtvaartbrandstof claimen in één van de bestaande CO₂-reductiemechanismes, zoals het Europees Emissiehandelssysteem (EU ETS), of het Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA).

De verordening definieert duurzame luchtvaartbrandstoffen als brandstoffen die reguliere fossiele luchtvaartbrandstoffen kunnen vervangen zoals synthetische luchtvaartbrandstoffen, geavanceerde biobrandstoffen⁴, of biobrandstoffen geproduceerd van grondstoffen opgenomen in onderdeel B van Annex IX van de richtlijn hernieuwbare energie (RED)⁵. Ook moeten ze voldoen aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissie criteria⁶ en moeten ze zijn gecertificeerd⁷. Synthetische luchtvaartbrandstof wordt omschreven als hernieuwbare vloeibare en gasvormige vervoersbrandstoffen van niet-biologische oorsprong⁸.

De beoogde minimale bijmenging voor brandstofleveranciers van duurzame luchtvaartbrandstoffen bedraagt vanaf 1 januari 2025 2%, vanaf 1 januari 2030 5%, vanaf 1 januari 2035 20%, vanaf 1 januari 2040 32%, vanaf 1 januari 2045 38% en vanaf 1 januari 2050 63% bijmenging. Deze percentages gelden voor de totale hoeveelheid getankte brandstoffen per Unieluchthaven. Luchtvaartmaatschappijen en brandstofleveranciers zijn vrij om een hoger percentage bij te mengen.

Naast de algemene bijmengverplichting stelt de Commissie ook een subverplichting op synthetische brandstoffen voor. Deze subverplichting voor synthetische brandstoffen wordt nodig geacht omdat deze brandstoffen over het algemeen duurder zijn dan duurzame biobrandstoffen, maar wel een essentiële bijdrage kunnen leveren aan de CO₂-emissiereductie van de luchtvaart. Vanaf 2030 bedraagt deze subdoelstelling voor synthetische brandstoffen 0,7%, vanaf 1 januari 2035 5%, in 2040 8%, in 2045 11% en in 2050 bedraagt de subdoelstelling 28%. Brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof (de zogenaamde Recycled Carbon Fuels ofwel RCFs)⁹ vallen niet onder de definitie van synthetische luchtvaartbrandstoffen en kunnen dus niet bijdragen aan de bijmengverplichting.

Om handhaving van de verordening mogelijk te maken, worden brandstofleveranciers verplicht om de hoeveelheid brandstof die zij aan luchthavens geleverd hebben te rapporteren aan de Uniedatabank die momenteel wordt opgezet in het kader van de implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie (REDII). Ze worden verplicht om de

³ «Tankering»: is de praktijk waarbij luchtvaartmaatschappijen meer brandstof tanken dan nodig is voor de veilige uitvoering van de vertrekkende vlucht. Tankering wordt vaak toegepast om duurdere brandstofprijzen bij de luchthaven van aankomst te omzeilen.

⁴ Als gedefinieerd in Artikel 2, paragraaf 2, punt 34 van de Richtlijn (EU) 2018/2001 (RED).

⁵ Richtlijn (EU) 2018/2001 (RED).

⁶ Zoals voorgeschreven in Artikel 29(2) tot (7) van de RED Richtlijn

⁷ In lijn met Artikel 30 van dezelfde Richtlijn

⁸ «Hernieuwbare vloeibare en gasvormige vervoersbrandstoffen van niet-biologische oorsprong»: andere in de vervoersector gebruikte vloeibare of gasvormige brandstoffen dan biobrandstoffen of biogas, waarvan de energie-inhoud afkomstig is van andere hernieuwbare bronnen dan biomassa; Zoals gedefinieerd in Artikel 2, paragraaf 2, punt 36 van de RED.

⁹ Vloeibare en gasvormige brandstoffen die worden geproduceerd uit vloeibare of vaste afvalstromen van niet-hernieuwbare oorsprong die niet geschikt zijn voor terugwinning van materialen in overeenstemming met artikel 4 van Richtlijn 2008/98/EG, of uit afvalverwerkings- en uitlaatgas van niet-hernieuwbare oorsprong die worden geproduceerd als een onvermijdelijk en onbedoeld gevolg van het productieproces in industriële installaties.

volgende elementen te rapporteren: het volume aan geleverde brandstoffen per Unieluchthaven, het volume aan geleverde duurzame luchtvaartbrandstoffen per Unieluchthaven en de duurzaamheidseigenschappen van deze duurzame brandstoffen.

Luchtvaartmaatschappijen zullen de volgende brandstofgegevens moeten rapporteren aan de EASA: de totale benodigde hoeveelheid brandstoffen voor vertrekkende vluchten per Unieluchthaven, het totale getankte volume aan brandstoffen per Unieluchthaven, het verschil tussen de benodigde hoeveelheid brandstoffen en de getankte hoeveelheid brandstoffen (het niet getankte volume), de totale hoeveelheid ingekochte duurzame brandstoffen en de duurzaamheidseigenschappen van deze duurzame brandstoffen.

Nationale overheden dienen instanties aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de verordening. Deze zullen bevoegd worden om boetes op te leggen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie onderzoekt het Impact Assessment een drietal mogelijke maatregelen die moesten leiden tot een hogere productie en afname van duurzame luchtvaartbrandstoffen: een bijmengverplichting voor brandstofleveranciers (opties A1 en A2), een bijmengverplichting voor luchtvaartmaatschappijen (B1 en B2) en een verplichting voor de brandstofleverancier in combinatie met een tank verplichting voor luchtvaartmaatschappijen (C1 en C2). De Commissie overwoog bij al deze opties een verplichting op volume basis (opties 1) als ook een verplichting op basis van CO₂-reductie (opties 2).

De Commissie heeft gekozen voor de beleids optie C1 en verwacht dat een verplichting van een minimumpercentage bijmenging voor brandstofleveranciers in combinatie met een afname verplichting voor luchtvaartmaatschappijen de meest efficiënte manier is om een Europese bijmengverplichting vorm te geven.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De essentie van het Nederlands beleid op het gebied van de verduurzaming van de luchtvaart is uiteengezet in de Luchtvaartnota¹⁰. Deze aanpak is erop gericht om CO₂-reducties binnen de sector zelf te realiseren. Onderdeel hiervan is de doelstelling dat in 2030 14% van alle in Nederland getankte luchtvaartbrandstof duurzaam is. Ook heeft het kabinet de ambitie om in 2050 fossielvrij te vliegen.

Zoals vermeld in de Kamerbrief Duurzame Luchtvaartbrandstoffen¹¹ heeft het kabinet actief ingezet op de invoering van een Europese bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen, waaronder duurzame biobrandstoffen en synthetische kerosine. In een gezamenlijke verklaring op 8 februari 2021 heeft Nederland tijdens de «High Level Conference on synthetic SAF», samen met een achttal gelijkgestemde lidstaten de Europese Commissie opgeroepen tot de invoering van een Europese bijmengverplichting.¹² Hierbij werd de Commissie tevens opgeroepen om

¹⁰ Kamerstuk 31 936, nr. 820.

¹¹ Kamerstuk 31 936, nr. 726

¹² Joint Statement on Sustainable Aviation Fuels | Publication | The Netherlands at International Organisations (permanentrepresentations.nl)

specifieke aandacht te schenken aan de rol die synthetische luchtvaartbrandstoffen kunnen spelen in de verduurzaming van de luchtvaart en om verder te investeren in deze technologie.

In de Kamerbrief duurzaamheidskader biograndstoffen¹³ schets het kabinet de inzet ten aanzien van biograndstoffen. De inzet van biograndstoffen voor de verduurzaming van de luchtvaartsector wordt in dit kader aangewezen als overbruggingstoepassing. Inzet hierbij is om het gebruik van duurzame biograndstoffen voor de productie van duurzame luchtvaartbrandstoffen op te bouwen totdat een alternatief voor de verduurzaming van deze sector op termijn beschikbaar wordt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het voorstel voor een Europese bijmengverplichting voor luchtvaart. Het voorstel ligt in lijn met huidig nationaal beleid. Een Europese bijmengverplichting is aantrekkelijk met het oog op het gelijke speelveld, het CO₂ reductiepotentieel en het internationale karakter en concurrentievermogen van de sector. Wel bevat het voorstel onderdelen waar kritisch naar gekeken dient te worden.

De Commissie kiest voor een bijmengverplichting van 5% in 2030, alhoewel uit de impact assessment blijkt dat op basis van de beschikbare hoeveelheid grondstoffen een percentage van 8% op EU-niveau mogelijk is. In de daaropvolgende jaren is het onduidelijk op basis van welke gegevens de Commissie komt tot de percentuele minimumverplichtingen. Het kabinet steunt ook de subverplichting voor synthetische brandstoffen, maar is van mening dat deze eerder ingevoerd zou kunnen worden. Het kabinet is voorstander van een zo ambitieus mogelijke Europese bijmengverplichting op basis van de beschikbaarheid van duurzame biograndstoffen en duurzame elektriciteit om zo ook meer aan te sluiten bij de Nederlandse doelstellingen voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. De beschikbaarheid van duurzame grondstoffen vormt het knelpunt voor de productie van duurzame luchtvaartbrandstoffen, en het kabinet zal inzetten op het vergroten en verbreden van een duurzame grondstoffenbasis.

Als de EU doelen niet overeenkomen met de nationale doelstellingen, wil het kabinet graag dat er ruimte is voor de lidstaten om een hogere bijmengverplichting in te voeren. Dit biedt de ruimte om de gecommuniceerde nationale doelstelling van 14% duurzame brandstoffen in 2030 uit de Luchtvaartnota om te kunnen zetten in een nationale bijmengverplichting. Mocht de verordening geen ruimte bieden aan nationale overheden om een hogere bijmengverplichting in te voeren, dan kan er gekeken worden naar andere maatregelen om het verschil tussen de Europese bijmengverplichting en het nationale doel te overbruggen. Zo kan de instelling van een nationaal CO₂-plafond indirect leiden tot bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstoffen van om en nabij de doelstelling van 14% in 2030. Het kabinet zal pleiten voor een hogere bijmengverplichting en een hogere subverplichting voor synthetische kerosine.

Het kabinet begrijpt de keuze van de Commissie om een anti-tankering maatregel in de verordening op te nemen en steunt deze. Wel dient de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze maatregel verder uitgewerkt te worden tijdens de onderhandelingen. De verordening maakt onvoldoende duidelijk op basis van welke gegevens en modellen handhaving zal plaatsvinden, waardoor onduidelijk is of deze voldoende geborgd is. Ook zal de Commissie nader inzicht moeten geven in de

¹³ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

manier waarop de hoogte van de boetes bepaald zullen worden, en indien nodig deze methodiek moeten aanpassen om naleving van de verordening te borgen. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen.

Het kabinet is positief over de voorgestelde mogelijkheid om de CO₂-reductie als gevolg van duurzame luchtvaartbrandstoffen in te boeken in het ETS-luchtvaart of CORSIA.

De definitie van synthetische luchtvaartbrandstoffen die ingezet kunnen worden in het kader van deze verordening beperkt zich tot de zogenaamde RFNBO's (Renewable fuels of non biological origin). De Recycled Carbon Fuels worden niet vermeld in de verordening en vallen buiten de reikwijdte van de bijmengverplichting. Het kabinet zal de Commissie vragen waarom zij ervoor gekozen heeft om Recycled Carbon Fuels geen onderdeel uit te laten maken van deze verordening. Volgens onderzoek van het kabinet¹⁴ kan het gebruik van Recycled Carbon Fuels, ondanks de fossiele oorsprong van deze brandstoffen, bijdragen aan de vermindering van de CO₂-uitstoot van de luchtvaartsector in de keten.

Het kabinet zou verder willen zien dat de Commissie in het voorstel de aanbevelingen uit het recente EASA-rapport over niet-CO₂-klimaat effecten van de luchtvaart¹⁵ beter reflecteert. In dat rapport is aanbevolen om de vorming van condensstrepen aan te pakken door het aromatengehalte¹⁶ van kerosine te reduceren door zowel duurzame luchtvaartbrandstoffen op te schalen als het aromatengehalte van fossiele kerosine in te perken. Het kabinet ziet een risico dat de aromatenreductie die voortkomt uit de voorgestelde bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstoffen deels teniet kan worden gedaan door toevoeging van extra aromaten uit de fossiele raffinage. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen hoe zij de aanbevelingen van EASA over aromatenreductie in brandstof beoogt op te volgen, en of monitoring van het aromatengehalte van de verkochte brandstofmengsels daarin niet een minimale eerste stap vormt.

De verordening voorziet een rapportageverplichting voor brandstofleveranciers via de Uniedatabank. Ook zal een rapportageverplichting gelden voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens aan EASA, waarbij de gegevens van luchtvaartmaatschappijen worden geverifieerd door privaat toezicht. Er wordt in de verordening weinig aandacht besteed aan de rol van publiek toezicht en controle van de rapportageverplichtingen. Het kabinet acht het van belang dat naast private verificatie ook nationale instanties de middelen krijgen om de ruimte voor mogelijke fraude te minimaliseren. Het kabinet zal, in lijn met een eerder afgegeven gemeenschappelijke boodschap hierover¹⁷, tijdens de onderhandeling aandacht vragen voor de rol van het publiek toezicht en de Commissie waar nodig om opheldering vragen. De gegevens die brandstofleveranciers en luchtvaartmaatschappijen rapporteren zijn daarnaast ook van belang voor het invullen van aanvullend nationaal klimaatbeleid. Om deze reden pleit het kabinet ervoor dat de gerapporteerde brandstofgegevens per

¹⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 873

¹⁵ Rapport ter vervulling van art 30(4) van de ETS-richtlijn. SWD (2020) 277: EUR-Lex-52020SC0277-EN-EUR-Lex (europa.eu)

¹⁶ Aromaten zijn cyclische organische moleculen (bijv. benzeen) die doorgaans ruikbaar zijn, en gecontrasteerd worden met de alifaten (bijv. dodecaan) die het merendeel van de brandstof vormen. De minimale en maximale percentages worden bepaald door de brandstofstandaard, waarbij het minimum is geënt op de correcte werking van gangbare rubberen onderdelen van brandstofsyste men. De meeste duurzame brandstoffen bevatten vrijwel geen aromaten en zwavel wat leidt tot minder condensstrepen, minder luchtverontreiniging en een kleine aanvullende CO₂-reductie.

¹⁷ Joint Statement on improving supervision for the use of renewable energy in the Renewable Energy Directive | Publication | The Netherlands at International Organisations (permanentrepresentations.nl)

luchthaven op jaarbasis in een jaaroverzicht beschikbaar worden gesteld aan nationale overheden en uitvoeringsinstanties.

Het kabinet zal naar aanleiding van deze beoordeling ook nauwgezet met de sector optrekken om te bezien hoe precies uitvoering te geven aan de doelstellingen van het voorstel. Het kabinet zal hierbij ook het internationale concurrentievermogen meenemen, zie hiervoor ook onderdeel 5 van dit fiche.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan¹⁸ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. De effecten op het eerste aspect – de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, bijvoorbeeld in termen van gezondheid, inkomen en milieu – beoordeelt het kabinet positief, omdat het de verordening bijdraagt aan de klimaatdoelen voor 2030 en 2050. Daarnaast zal de verordening ook tot een verlaging van luchtvervuiling en stikstofuitstoot leiden. De gevolgen van het tweede aspect – de kapitaalvoorraden voor latere generaties – zijn volgens het kabinet ook positief omdat de Commissie sterk inzet op het beperken van de negatieve effecten van klimaatverandering. Bij het derde aspect-grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten- voorziet het kabinet dat de duurzaamheid van de duurzame luchtvaart-brandstoffen voldoende geborgd is om negatieve grensoverschrijdende effecten te voorkomen, ook gezien de gelijke EU-brede aanpak. Wel zet het kabinet hierbij in op aanvullend publiek toezicht. De gevolgen voor het vierde aspect- de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving – lijken voor het kabinet positief gezien de baten de samenleving als geheel tegemoet komen en de kosten bij de vervuiler liggen. Het kabinet beziet de verdeling van kosten en baten in samenhang met de rest van het Europese en nationale klimaatbeleid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit gesprekken met landen en de breed gesteunde gemeenschappelijke verklaring van 8 februari 2021 is op te maken dat de daarbij aangesloten landen positief staan tegenover het voorstel van een Europese bijmeng-verplichting. Wel lopen de nationale doelstellingen (percentueel) per land uiteen. Nederland behoort met de doelstelling om te komen tot 14% duurzame brandstoffen in 2030 tot de groep ambitieuze landen. Sommige landen hebben vergelijkbare percentuele doelstellingen als de Commissie. Andere lidstaten hebben zich nog niet uitgesproken over dit voorstel. Het is nog onduidelijk hoe het Europees Parlement tegenover het voorstel staat, omdat zij zich nog niet uitgesproken hebben hierover.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van bevoegdheid is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de Unie op artikel 100, lid 2 VWEU. Dit artikel bepaalt dat de Unie bevoegd is om passende bepalingen vast te stellen voor de zeevaart en de luchtvaart. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het gebied van

¹⁸ Kamerstuk 35 377, nr. 19

vervoer heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het voorstel heeft tot doel broeikasreductie in de luchtvaart te bewerkstelligen middels inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen, en tegelijkertijd het gelijk speelveld en concurrentievermogen van de sector te beschermen. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. De klimaatdoelstellingen kunnen immers, zeker voor een transnationaal opererende sector zoals de luchtvaart, niet uitsluitend door optreden op nationaal niveau worden bepaald. Optreden op EU-niveau heeft een hoger CO₂-reductiepotentieel dan op nationaal niveau. Doordat de verordening de bijmengverplichtingen in de EU harmoniseert en daarmee afwijkende nationale bijmengverplichtingen voorkomt, blijft het internationale concurrentievermogen van de luchtvaartsector in de EU gehandhaafd, evenals het gelijke speelveld op de interne markt.

c) Proportionaliteit

De beoordeling van het kabinet ten aanzien van proportionaliteit is positief. De doelstelling van de verordening is om de CO₂- uitstoot van de luchtvaart te reduceren middels duurzame luchtvaartbrandstoffen. Het voorgestelde optreden is geschikt ter realisatie van deze doelstellingen. Zo zal het instellen van een Europese bijmengverplichting bijdragen aan de afname van de CO₂- uitstoot van de luchtvaartsector. Ook de subverplichting voor synthetische kerosine zal hier positief aan bijdragen. Eerdere beleidsmaatregelen op EU-niveau die als (secundair) doel hadden de productie en afname van duurzame luchtvaartbrandstoffen te vergroten, hebben tot op heden niet of nauwelijks geleid tot grootschalig gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen. Door nu te kiezen voor een maatregel met verplichtend karakter, kan de Unie de duurzamebrandstofdoelstellingen die de sector zelf bepleit borgen. Wel is het kabinet voorstander van een hoger ambitieniveau wat betreft de voorgeschreven bijmengverplichting.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De impact assessment geeft als inschatting aan dat de administratieve lasten voor EU-instanties ongeveer € 82.000 per jaar zullen bedragen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De kosten voor implementeren, monitoren en afdwingen zullen met name betrekking hebben op de toegewezen autoriteit, naar alle waarschijnlijkheid de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Het impact assessment schat dat de administratieve lasten voor lidstaten om de verplichting te implementeren, monitoren en af te dwingen € 745,800 zal bedragen. Het kabinet wil hier nog meer duiding over.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Doordat de kosten van duurzame luchtvaartbrandstoffen hoger zijn dan die van reguliere kerosine, zal de inkoop van dergelijke brandstoffen meerkosten voor de luchtvaartmaatschappijen met zich mee brengen. Uit het impact assessment van de Commissie blijkt dat de brandstofkosten voor de luchtvaart in 2030 met 3,3% en in 2050 met circa 32,7% zullen toenemen. Dit zal invloed hebben op de ticketprijzen: in 2030 stijgen ticketprijzen met 0,8% ten opzichte van het basisscenario, in 2040 stijgen prijzen met 5,6% en in 2050 stijgen ticketprijzen met 8,2%. De stijging in ticketprijs kan beperkt worden doordat een deel van de kosten die de inzet van duurzame brandstoffen met zich meebrengt gecompenseerd kan worden door lagere operationele kosten en lagere kosten aan emissiehandelssystemen. De Commissie maakt hierbij de inschatting dat de totale kosten voor de luchtvaart in 2050 met 1,8%-2,1% stijgen ten opzichte van het basisscenario. Naast de brandstofkosten zullen luchtvaartmaatschappijen aanvullende administratieve kosten hebben bij invoering van de verordening door de aanvullende rapportage naar EASA, en het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op een zo efficiënt mogelijk administratief systeem voor alle partijen.

Voor luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en brandstofleveranciers neemt de regeldruk met de invoering van deze verordening toe.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De invloed van de maatregel op het concurrentievermogen van Europese luchtvaartmaatschappijen is volgens de Commissie en het kabinet klein. Dit komt doordat alle luchtvaartmaatschappijen die vanuit de EU vliegen verplicht worden om een brandstoffenmix met daarin duurzame luchtvaartbrandstoffen te kopen, er wordt hierin geen onderscheid gemaakt tussen Europese of internationale luchtvaartmaatschappijen. Wel kunnen luchtvaartmaatschappijen deze maatregel omzeilen wanneer zij bij de uitvoering van verre vluchten een tussenstop maken. In dat geval zouden zij alleen verplicht zijn om de duurdere duurzame luchtvaartbrandstoffen af te nemen op het eerste gedeelte van de vlucht. Het tweede gedeelte van de vlucht zouden zij kunnen vliegen op (volledig) fossiele kerosine. Het voordeel voor hiervan wordt verzacht door 3 factoren: (1) Deze luchtvaartmaatschappijen zullen ook aanvullende kosten moeten maken voor het inkopen van een brandstoffenmix met duurzame kerosine voor het eerste gedeelte van hun vlucht van een Nieluchthaven naar een luchthaven buiten de EU, (2) het omvliegen via een ander luchthaven brengt aanvullende brandstofkosten met zich mee, (3) door het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen op de gehele vlucht kunnen luchtvaartmaatschappijen de kosten die zij moeten maken voor emissiehandelssystemen zoals EU ETS en CORSIA beperken. Voor de langere termijn zal het kabinet rekening houden met het belang van behoud van de Nederlandse netwerkqualiteit en concurrentievermogen.

Het initiatief van de Commissie is een belangrijke stap richting de verduurzaming van de luchtvaart. En derhalve voor een mondiale voortrekkersrol voor Nederland en de EU op het gebied van verduurzaming. Het hogere ambitieniveau draagt ten slotte sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen. Wel zou de verordening op geopolitiek niveau mogelijk tot reacties kunnen leiden. De bijmengverplichting en de anti-tankering maatregel gelden ook voor niet Europese luchtvaartmaatschappijen en voor vluchten met intercontinentale bestemmingen. Hierdoor ontstaat een extraterritoriale werking: het voorstel grijpt in op het brandstofverbruik (en CO₂-reductie) door luchtvaartmaatschappijen buiten het Europese luchtruim. Overheden van buiten de EU zouden zich mogelijk kunnen verzetten tegen een dergelijke verplichting op hun luchtvaartmaatschappijen. Wel draagt dit bij aan vermindering van de impact op het internationale concurrentievermogen.

Nederland zal deze gevolgen afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen verder in kaart brengen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening voorziet handhaving van de bijmengverplichting via nationale autoriteiten die luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en brandstofleveranciers boetes zou kunnen opleggen. Om het innen van boetes voor deze instantie mogelijk te maken, is het mogelijk noodzakelijk een dergelijke instantie te voorzien van aanvullende bevoegdheden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zal per 1 januari 2023 inwerking treden. Voorgesteld wordt dat de nationale bepalingen rondom handhaving van de verordening voor die tijd bij de Commissie worden genotificeerd. Dit is ambitieus. De materiële artikelen treden dan per 1 januari 2025 in werking. Doordat reeds veel lidstaten hun steun voor de verordening uitgesproken hebben lijkt de afronding voor 2023 haalbaar. Op nationaal niveau is het mogelijk om handhavingsinstanties voor 2025 klaar te maken voor het handhaven van de bijmengverplichting.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Vanaf 2028 zal de Commissie de verplichting en de bijbehorende percentages indien nodig, elke 5 jaar herzien op basis van de nieuwste inzichten. Hierbij zal ook expliciet gekeken worden naar de mogelijkheid om de definitie van duurzame luchtvaartbrandstoffen uit te breiden. Het kabinet acht een evaluatie op deze termijn wenselijk.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Voor de inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen kan grotendeels gebruik gemaakt worden van de infrastructuur van reguliere fossiele kerosine. Dit vergroot de uitvoerbaarheid van de bijmengverplichting.

Knelpunt is de beschikbare productiecapaciteit van de duurzame luchtvaartbrandstoffen. Deze productie is vooral afhankelijk van de beschikbaarheid van duurzame grondstoffen en elektriciteit. Op basis van de huidige inschattingen van de Commissie zijn er voldoende grondstoffen in de EU aanwezig om aan de minimum verplichting uit de verordening te voldoen. Om invulling te geven aan de voorgestelde bijmeng-percentages zal de vraag naar duurzame biograndstoffen vanuit de luchtvaart naar verwachting 10% zijn van de totale productiecapaciteit van de EU in 2050. Daarnaast zal de luchtvaart behoefte hebben aan ongeveer 1,8% tot 5,5% van de totale duurzame elektriciteitsproductie van de EU in 2050.

b) Handhaafbaarheid

De lidstaten dienen de bevoegde autoriteiten aan te stellen voor de handhaving van de verordening en het opleggen van boetes. De rol van publiek toezicht hierin is onvoldoende duidelijk. Het is niet bekend in hoeverre de bevoegde autoriteiten kunnen beschikken over de onderliggende gegevens van de rapportageverplichtingen voor brandstofleveranciers en luchtvaartmaatschappijen en of zij bevoegdheden hebben voor het uitvoeren van inspecties. Het kabinet zet in op verdere uitwerking van het publieke toezicht tijdens de onderhandelingen.

Allerlaatst ziet de verordening toe op handhaving van de verordening via boetes. De voorgestelde manier om de hoogte van deze boetes te bepalen biedt mogelijk onvoldoende zekerheid dat de verordening nageleefd zal worden. Het kabinet wil dat de hoogte van de boetes op EU-niveau bepaald worden en voldoende hoog zijn om naleving te borgen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Deze verordening leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering. De invoering van een Europese bijmengverplichting brengt een vergrote vraag naar duurzame biograndstoffen met zich mee. Het kabinet is hierbij alert dat het gebruik van biograndstoffen niet leidt tot schade aan biodiversiteit in ontwikkelingslanden.