

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer

(COM(2021) 561 final — 2021/0205 (COD))

(2022/C 105/20)

Rapporteur: **Thomas KROPP**

Raadpleging	Europees Parlement, 13.9.2021 Raad van de Europese Unie, 14.9.2021
Rechtsgrondslag	Artikel 100, lid 2, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	7.10.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	20.10.2021
Zitting nr.	564
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	231/0/9

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC wijst er opnieuw op dat de luchtvaartmarkt van de EU van essentieel belang is voor de handel en het toerisme in de Europese Unie, alsook voor het internationale concurrentievermogen van de Europese economie ⁽¹⁾.

Aangezien de luchtvaart echter een van de snelst groeiende sectoren is wat CO₂-uitstoot betreft, steunt het EESC de regelgevingsinitiatieven van de EU-instellingen om de impact van de luchtvaart op het milieu te beteugelen ⁽²⁾.

1.2. Het "Fit for 55"-pakket van de Commissie is gericht op het halen van de ambitieuze doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met 55 % te verminderen ten opzichte van 1990, door het EU-beleid af te stemmen op de ambitieuze politieke mandaten van de Green Deal en de EU-klimaatwet. Het EESC steunt dit zeer ambitieuze beleid, dat verschillende wetgevingsvoorstellen bevat die de luchtvaart betreffen. Een essentieel onderdeel is de bevordering van duurzame vliegtuigbrandstoffen (SAF, sustainable aviation fuels). Hoewel de Commissie is nagegaan of dit voorstel een aanvulling vormt op andere relevante voorstellen, dient zij volgens het EESC ook te kijken naar de cumulatieve financiële effecten van alle relevante regelgevingsmaatregelen.

1.3. In de context van de regelgevingsinitiatieven die de overgang naar broeikasgasneutraliteit moeten versnellen, is het RefuelEU Luchtvaart-voorstel van essentieel belang voor de luchtvaart. In tegenstelling tot andere sectoren is de luchtvaart afhankelijk van fossiele brandstoffen als energiebron. Om de luchtvaartsector in staat te stellen te groeien en tegelijk zijn CO₂-uitstoot te verminderen, wordt met het RefuelEU Luchtvaart-voorstel voor een verordening beoogd de productie, de distributie en het gebruik van SAF te versnellen door leveranciers van vliegtuigbrandstof aan de luchtvaart te verplichten op alle EU-luchthavens een toenemend aandeel met SAF vermengde vliegtuigbrandstof te leveren, en luchtvaartmaatschappijen te verplichten hun gebruik van SAF in vooraf bepaalde fasen geleidelijk op te voeren.

Conform zijn benadering ter bevordering van een duurzame luchtvaart steunt het EESC de strekking van het voorstel van de Commissie, maar stelt het wijzigingen voor om ervoor te zorgen dat het doeltreffend kan worden uitgevoerd, zonder tot verstoringen te leiden.

⁽¹⁾ PB C 429 van 11.12.2020, blz. 99; PB C 389 van 21.10.2016, blz. 86.

⁽²⁾ Mededeling over de Europese Green Deal (COM(2019) 640 final); strategie voor duurzame en slimme mobiliteit, https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_en; EU-richtlijn inzake de handel in emissierechten, met inbegrip van de luchtvaart (COM(2021) 552 final); richtlijn hernieuwbare energie (COM(2021) 557 final); richtlijn alternatieve brandstoffeninfrastructuur (COM(2021) 560 final).

1.4. Het EESC verwelkomt het initiatief van de Commissie om de groei van de SAF-markt te versnellen. Het is inderdaad juist dat SAF — indien in voldoende hoeveelheden geproduceerd en voor alle luchtvaartmaatschappijen beschikbaar — de CO₂-uitstoot van de sector aanzienlijk zou verminderen. Het is echter niet duidelijk of de benadering van de Commissie concurrentievervalsingen zou voorkomen.

1.5. De luchtvaart is een internationale dienstensector, die in feite twee aparte markten met een verschillende marktdynamiek bestrijkt: de Europese interne markt van de EER enerzijds, en de internationaal gereguleerde markt anderzijds. Volgens het EESC moet dit verschil duidelijk tot uiting komen in het ontwerpvoorstel; het roept de Commissie op om *binnen* de EER een gelijk speelveld te handhaven en zich proactief in te zetten voor *wereldwijd* geldende duurzaamheidsnormen.

1.6. De voorgestelde verordening zal gelden voor alle activiteiten van alle EU-luchtvaartmaatschappijen, ongeacht of deze binnen de EER dan wel internationaal opereren; de netwerken van niet-EU-luchtvaartmaatschappijen zullen echter alleen onder de verordening vallen voor zover zij diensten vanuit een EU-luchthaven omvatten. Het vereiste minimale gebruik van met SAF gemixte vliegtuigbrandstof zou niet gelden voor alle andere wereldwijde diensten van luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU. Het verwachte prijsverschil tussen vliegtuigbrandstof en SAF zou derhalve luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU een concurrentievoordeel kunnen opleveren. Nu de hele mondiale luchtvaartsector worstelt om de ergste crisis in zijn naoorlogse geschiedenis te boven te komen, zouden luchtvaartmaatschappijen uit de EU niet eenzijdig met extra kosten moeten worden opgezadeld. Bovendien: als het prijsverschil wordt doorberekend aan de passagiers, zouden minder milieuvriendelijke vluchten van luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU aantrekkelijker worden voor passagiers uit de EU.

1.7. Het EESC beveelt aan dat de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van deze verordening wordt voorafgegaan door een proeffase, waarin de interne EER-bepalingen ter vermindering van de milieugevolgen van de luchtvaart kunnen worden gelijkgetrokken en de Commissie haar inspanningen erop richt de bevordering van SAF door de EU nauwkeurig af te stemmen op soortgelijke initiatieven die internationaal worden ontplooid. Zodra er voldoende SAF is geproduceerd en beschikbaar is voor luchtvaartmaatschappijen uit de EU en daarbuiten zou deze verordening volledig worden toegepast, ook wat betreft de verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU die vanaf luchthavens in de EU vertrekken. Een dergelijke gefaseerde aanpak zou de risico's van pioniersnadelen tot een minimum beperken, het risico op koolstoflekkage verminderen, een kosteneffectieve uitvoering mogelijk maken en zorgen voor een stabiele planning voor alle belanghebbenden, ook voor de SAF-fabrikanten. Het zou bovendien een consistente aanpak van biobrandstoffen vergemakkelijken.

1.8. Aangezien een fors groter deel van de CO₂-uitstoot plaatsvindt op internationale langeafstandsroutes dan op routes over middellange en korte afstand in de EER ⁽³⁾ zou de Commissie volgens het EESC meer nadruk moeten leggen op manieren om tot een coördinatie van internationale regelgevingsmaatregelen te komen. Deze maatregelen van derden zullen, samen met reeds afgesproken compensatiemechanismen zoals Corsia ⁽⁴⁾, een verdere impuls geven aan de productie, verspreiding en het gebruik van SAF op internationaal niveau, waardoor de vraag naar SAF zal toenemen en het risico van koolstoflekkage zal afnemen ⁽⁵⁾.

Evenals de Commissie meent het EESC dat het tijd zal vergen om een markt voor SAF tot stand te brengen. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan een realistische en alomvattende routekaart uit te werken voor de gestage toename van het gebruik van SAF om alle belanghebbenden, inclusief de SAF-producenten, stabiliteit in de planning te bieden en om de politieke monitoring in goede banen te leiden.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Er is behoefte aan een alomvattende en doeltreffende regelgevingsaanpak om de groei van duurzame luchtvaart te bevorderen.

2.1.1. Het ontwerpvoorstel-RefuelEU Luchtvaart maakt deel uit van verscheidene andere regelgevingsvoorstellen in het pakket "Fit for 55", die alle beogen de gevolgen van de luchtvaart voor het milieu te beperken ⁽⁶⁾. Bij de beoordeling van het effect en de haalbaarheid van het RefuelEU Luchtvaart-voorstel moet derhalve terdege rekening worden gehouden met de onderlinge afhankelijkheid van deze voorstellen en het gezamenlijke effect ervan op de luchtvaartmarkt.

⁽³⁾ De helft van de CO₂-uitstoot is afkomstig van slechts 6 % van de vluchten: de langeafstandsvluchten, Eurocontrol Data Snapshot #4 on CO₂ emissions and flight distance.

⁽⁴⁾ De regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart, Corsia, is een wereldwijd stelsel van marktgebaseerde maatregelen ter compensatie van het aandeel van de CO₂-uitstoot van internationale vluchten boven het niveau van 2020. Ze wordt vanaf 1 januari 2021 op vrijwillige basis toegepast, tot 2026; 81 landen (waaronder alle EU-lidstaten), die 77 % van de internationale luchtvaart vertegenwoordigen, hebben zich vrijwillig aangemeld.

⁽⁵⁾ Diverse landen, zoals het VK en de VS, overwegen ook maatregelen om SAF te bevorderen en de CO₂-uitstoot te verminderen, zie SWD(2021) 633 final.

⁽⁶⁾ SWD(2021) 633 final, paragraaf 7.2.

2.1.2. Een herziene energiebelastingrichtlijn zou een minimumbelastingtarief invoeren voor vluchten binnen de EU; voor SAF zou een minimumbelastingtarief van nul gelden, terwijl die tarieven over een periode van tien jaar geleidelijk zouden moeten stijgen tot een niveau van 10,75 EUR/gigajoule. Dit voorstel streeft ernaar het gebruik van meer SAF te stimuleren en luchtvaartmaatschappijen aan te moedigen efficiëntere en minder vervuilende vliegtuigen te gebruiken en een mogelijke daling van 32 % aan inkomsten te voorkomen. Als de lidstaten het minimumtarief afzonderlijk overschrijden, zouden deze aanvullende nationale koolstofheffingen de kosten voor luchtvaartmaatschappijen aanzienlijk verhogen, tenzij SAF in voldoende hoeveelheden wordt geproduceerd. Het lijkt van essentieel belang zo'n verband te leggen met de beschikbaarheid van SAF, anders zouden de regels een repressief effect kunnen hebben in plaats van meer prikkels te bieden om SAF te produceren en te gebruiken.

2.1.3. Het is in feite de vraag of extra belastingen een stimulans kunnen zijn om over te stappen van fossiele brandstoffen naar SAF, indien SAF niet in voldoende hoeveelheden beschikbaar is.

2.1.4. Wegens het ontbreken van zinvolle antidumpingbepalingen stellen de marktvoorwaarden de concurrenten van de luchtvaartmaatschappijen momenteel in staat ticketprijzen aan te bieden die onder hun marginale exploitatiekosten liggen, en zelfs onder de gecumuleerde kosten van ATM en luchthavenheffingen. Een verdere belasting zou niet van invloed zijn op zulke marginale prijsniveaus en dus geen stimulans vormen om van SAF als concurrentiemaatregel te profiteren; een dergelijke minimumbelasting in de gehele EU zou de luchtvaartmaatschappijen eenvoudigweg de financiële middelen ontnemen die zij nodig hebben voor investeringen in efficiëntere vliegtuigen. Bovendien kunnen de opbrengsten van deze extra belastingen per definitie niet worden gebruikt voor vooraf bepaalde (milieurelevante) doelstellingen, maar vloeien zij in de schatkist van de lidstaten. Zij zouden dus geen groeiend aanbod mogelijk maken om aan de groeiende vraag naar luchtvervoer te voldoen.

2.1.5. Volgens het EESC is er dan ook behoefte aan een meer gedifferentieerde evaluatie van de marktdynamiek, met bijzondere aandacht voor de eventuele noodzaak om, als extra regelgevende maatregel, werk te maken van gerichte antidumpingwetgeving die inderdaad een minimumprijsniveau vereist om de exogene kosten te dekken (7).

De Commissie stelt ook voor de ETS-regels voor de luchtvaart te herzien als een andere maatregel in het kader van het pakket Fit for 55. De ETS had voorheen betrekking op ruwweg 40 % van de totale emissies in de EU; in de herziene versie werd dit aandeel uitgebreid door opname van extra sectoren, zoals de scheepvaart. De emissiereductieverplichting voor ETS-sectoren is ook verhoogd van 40 % tot 61 % in 2030, uitgaande van de niveaus van 2005, terwijl de gratis emissierechten in de luchtvaart tussen 2023 en 2025 geleidelijk moeten worden afgeschaft.

2.1.6. De handel in emissierechten is immers een marktgebaseerd mechanisme om emissies terug te dringen, en een verdere verfijning van de parameters van dit instrument kan het mechanisme versterken. Bij de evaluatie van de gevolgen van dergelijke maatregelen voor de marktdynamiek, zoals hierboven gesuggereerd, mag niet uit het oog worden verloren dat de geleidelijke vermindering van kosteloze emissierechten een extra kostenpost toevoegt aan de reeds voorziene extra kosten van de EU-brede minimumbelasting. Voorts vereisen de richtlijn energiebelasting, de ETS-richtlijn en de RefuelEU Luchtvaart-verordening elk gegevens over het gebruik en het verbruik van vliegtuigbrandstof, alsook over het gebruik van SAF. Verder moet worden gekeken naar het stroomlijnen van de bepalingen inzake gegevensverzameling, rapportage en verificatie om onnodige complexiteit te voorkomen en de uitvoerbaarheid van de processen te waarborgen.

De voorgestelde verordening betreffende een infrastructuur voor alternatieve brandstoffen moet ervoor zorgen dat op alle EU-luchthavens de passende infrastructuur aanwezig is om toegang tot SAF mogelijk te maken. Hoewel het uiteraard essentieel is te zorgen voor efficiënte logistiek voor de verspreiding van SAF, moet de verordening zelf verder worden verduidelijkt; volgens de huidige formulering kunnen voertuigen voor het leveren van groene brandstof aan de luchtvaart niet als groen worden beschouwd (8). Zonder dergelijke verduidelijkingen is het moeilijk te beoordelen in hoeverre verdere kosten op luchthavens zouden kunnen worden doorberekend aan luchtvaartmaatschappijen.

2.2. De voorgestelde verordening RefuelEU Luchtvaart is een belangrijk voorstel om de toekomst van de luchtvaart duurzaam te maken, maar moet versturende effecten op de luchtvaartmarkt voorkomen.

(7) Elke regelgevende ingreep in marktmechanismen druipt in tegen de doelstellingen van liberalisering van de luchtvaartmarkt. Maar liberalisering is geen dogma, en heeft grenzen als zij verhindert dat de klimaatdoelstellingen, zoals vastgelegd in de Green Deal, worden gehaald. Vandaar dat een gedetailleerde en gedifferentieerde analyse is geboden van de implicaties van dergelijke interventies voor de markt in een geliberaliseerd regelgevingskader. Dit is des te relevanter als diverse complementaire regelgevingsinitiatieven onderling afhankelijk zijn en cumulatieve financiële gevolgen kunnen hebben voor de belanghebbenden.

(8) EESC-advies over "Taxonomie voor duurzame financiering — klimaatverandering", goedgekeurd op 22 september 2021, ECO/549 (PB C 517 van 22.12.2021, blz. 72).

2.2.1. De Commissie beseft dat, voor een zinvolle uitbreiding, de productie en verspreiding van SAF op industrieel niveau aanzienlijke investeringen en tijd zal vergen. Aangezien de bevoegdheid van de Commissie juridisch beperkt is tot het luchtverkeer binnen de EU, en in feite tot het luchtverkeer binnen de EER, stelt de Commissie voor de verstoring van de internationale concurrentie tot een minimum te beperken door twee maatregelen te nemen: ervoor zorgen dat alle vluchten die vertrekken van een luchthaven in de EU, ongeacht hun bestemming, worden uitgevoerd met met SAF gemengde vliegtuigbrandstof, en een minimumverbruik van vliegtuigbrandstof op EU-luchthavens opleggen. De eerste maatregel is gericht op de leverancier en is niet discriminerend ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen. Het is echter de vraag of de tweede maatregel praktisch uitvoerbaar en doeltreffend is om marktverstoringen te voorkomen.

2.2.2. Artikel 7 verplicht alle luchtvaartmaatschappijen om gegevens te verstrekken over onder meer de opname van vliegtuigbrandstof op een bepaalde luchthaven in de EU, en om de totale hoeveelheid met SAF gemengde brandstof te melden die zij van hun leveranciers hebben gekocht. In het kader van de rapportageverplichtingen uit hoofde van de EU-ETS rapporteren luchtvaartmaatschappijen momenteel reeds de opname en het verbruik van vliegtuigbrandstof per vlucht; deze regeling geldt alleen voor vluchten binnen de EU⁽⁹⁾. Het verordeningvoorstel breidt de rapportageverplichtingen uit tot internationale vluchten vanaf luchthavens in de EU. Deze worden ook uitgevoerd door luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU, die daarom zijn opgenomen in de verplichtingen om gegevens te rapporteren. Het is internationaal aanvaard om de verplichtingen inzake gegevensrapportage ook te laten gelden voor niet-nationale luchtvaartmaatschappijen, zodat de nationale autoriteiten toezicht kunnen houden op de naleving. Deze rapportageverplichting zou dus niet op internationale weerstand moeten stuiten.

2.2.3. Artikel 5 legt (alle) luchtvaartmaatschappijen echter de verplichting op ervoor te zorgen dat hun jaarlijks verbruik van vliegtuigbrandstof op een bepaalde luchthaven in de EU ten minste 90 % van de jaarlijks benodigde vliegtuigbrandstof bedraagt. Deze bepaling is bedoeld om zogenaamd tanktoerisme te voorkomen. De Commissie omschrijft tanktoerisme als een middel voor een luchtvaartmaatschappij om meer vliegtuigbrandstof te tanken dan nodig is om te vermijden dat brandstof moet worden bijgetankt op de luchthaven van bestemming, waar de vliegtuigbrandstof duurder kan zijn⁽¹⁰⁾. De hubs van sommige luchtvaartmaatschappijen met een niet-EU-netwerk bevinden zich echter in de nabijheid van de EER (voorbeelden: Londen, Doha, Dubai, Istanbul), zodat een kortafstandsvlucht van een bepaalde EER-luchthaven naar die hub volstaat. De langeafstandsbestemmingen zouden dan kunnen worden bereikt met een brandstofopname op de niet-EU-hubluchthaven, zonder te tanken. Het bedrag van de aan SAF gerelateerde extra kosten die in de ticketprijs aan de passagier worden doorberekend, zou passagiers ertoe kunnen aanzetten hun eindbestemming op lange afstand te bereiken door te vliegen via de (goedkopere) aansluitende hub buiten de EU⁽¹¹⁾. Artikel 5 biedt echter geen oplossing voor de systemische verstoringen ten gevolge van concurrentienadelen voor EU-hubluchthavens en dus voor EU-netwerkvluchtmaatschappijen.

2.2.4. Aangezien de routes naar hubs in de buurt van de EU kortafstandsvluchten omvatten, dekt de getankte brandstof voor deze uitgaande vluchten vanuit de EU slechts een klein deel van de totale internationale activiteiten van luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU. Naarmate het aandeel van met SAF gemengde brandstof toeneemt, zal ook het prijsverschil tussen deze brandstof en de traditionele vliegtuigbrandstof toenemen, waardoor vluchten via niet-EU-hubs aantrekkelijker worden. Passagiers zullen nog meer in de verleiding komen om routes met SAF te vermijden; dit zou een negatieve invloed hebben op de uitgesproken doelstelling van dit regelgevingsvoorstel, nl. het gebruik van SAF te bevorderen en daardoor de CO₂-uitstoot te verminderen, ook op van de EU uitgaande vluchten.

2.2.5. In het licht van het bovenstaande beveelt het EESC aan om de toepassing van dit verordeningvoorstel te "faseren". In een proeffase moet het zwaartepunt van de activiteiten liggen op het gelijkstellen van de bestaande bepalingen inzake gegevensrapportering en CO₂-gerelateerde heffingen op EU- en nationaal niveau. Er bestaan momenteel diverse, soortgelijke bepalingen, die de basis vormen voor de berekening van de hoogte van zowel de emissierechten en compensaties, als van de te betalen nationale koolstofheffing/accijns op kerosine. Momenteel worden deze bepalingen echter niet in dezelfde context gezien, wat leidt tot parallelle administratieve processen voor belanghebbenden en overheden. Dit verordeningvoorstel zou, in zijn huidige vorm, een verdere eis invoeren om nog meer gegevens te verstrekken over het brandstofverbruik op alle luchthavens, met inbegrip van het SAF-brandstofverbruik en het brandstofverbruik in de gehele EU; EASA en Eurocontrol

⁽⁹⁾ Het oorspronkelijke voornemen om de toepasselijkheid van de EU-ETS uit te breiden tot vluchten van/naar EU-luchthavens werd opgegeven na verzet van niet-EU-landen die beweerden dat hun luchtvaartmaatschappijen wettelijk niet kunnen worden opgenomen in een EU-regelgevingsstelsel dat vergelijkbaar is met een belasting.

⁽¹⁰⁾ Toelichting (I. Motivering en doel van het voorstel), blz. 1.

⁽¹¹⁾ Voorbeeld: De ticketprijs voor Stuttgart-Wenen-Kuala Lumpur zou worden beïnvloed door de duurdere, met SAF gemengde brandstof voor de korte vlucht Stuttgart-Wenen, en de vereiste opname van SAF voor de lange vlucht Wenen-Kuala Lumpur. Voor de vlucht Stuttgart-Istanbul-Kuala Lumpur zou daarentegen alleen met SAF-gemengde vliegtuigbrandstof nodig zijn voor de korte afstand Stuttgart-Istanbul.

In bovenstaand voorbeeld zou het voor de luchtvaartmaatschappij die de vlucht Istanbul-Stuttgart uitvoert inderdaad financieel voordelig kunnen zijn om in Istanbul voldoende brandstof te tanken zodat voor de retourvlucht Stuttgart-Istanbul minder brandstof hoeft te worden getankt en dus helemaal geen met SAF gemengde brandstof hoeft te worden gebruikt. Artikel 5 maakt dergelijke overwegingen overbodig.

zouden ook verplicht zijn om verslag uit te brengen over de conform de bepalingen van deze verordening ontvangen geaccumuleerde gegevens, maar niet per se over andere gegevens.

2.2.6. Het lijkt noodzakelijk te beginnen met het scheppen van transparantie en het terugdringen van onnodige complexiteit door de mechanismen voor rapportage, verificatie en toezicht voor de bestaande verordeningen voor luchtvaartmaatschappijen in de EU te stroomlijnen, en zo een samenhangend, doeltreffend en efficiënt pakket maatregelen tot stand te brengen waarin ook de diverse nationale initiatieven kunnen worden opgenomen, zodat een geharmoniseerd kader ontstaat. In deze proeffase zou uit de door de EU-luchtvaartmaatschappijen verstrekte gegevens (alleen) het gebruik van SAF moeten blijken door EU-luchtvaartmaatschappijen voor vluchten binnen de EER. Dit lijkt realistisch gezien de tijd die nodig is om de productie van SAF op te voeren. Op dergelijke vluchten binnen de Europese eengemaakte luchtvaartmarkt mogen in eerste instantie geen internationale passagiers reizen.

2.2.7. De voorgestelde proeffase zou niet per se de volledige uitvoering van de verordening vertragen, aangezien het doel ervan is de gegevensrapportage en het verificatieproces binnen de EU te stroomlijnen om ervoor te zorgen dat de "Fit for 55"-maatregelen voor de luchtvaart geen aanleiding geven tot onnodig ingewikkelde administratie. Zij zou bovendien zorgen voor transparantie over het cumulatieve financiële effect van de maatregelen op de Europese luchtvaartsector. De proeffase zou de Commissie er niet van weerhouden om de processen af te stemmen op die welke buiten de EER zijn vastgesteld.

2.2.8. De toepassing van deze verordening op internationale vluchten vanaf luchthavens in de EU moet afhankelijk worden gesteld van de beschikbaarheid van SAF om aan de toegenomen vraag tegemoet te komen. Een doeltreffende regeling voor het gebruik van SAF voor de hele EER zou dan internationaal kunnen dienen als mogelijke benchmark, template en norm. Door het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling te spreiden, kan voorts worden voorkomen dat de controverse die de Commissie heeft ervaren met de opname van uitgaande vluchten uit de EU in de EU-ETS, zich herhaalt. Waar het om draait, is dat de Commissie praktische regelgevingsinstrumenten op EER-niveau ontwikkelt en onderhandelt over een geharmoniseerde aanpak op *mondiaal* niveau.

2.2.9. In het kader van de coördinatie van de stappen naar een verfijnd en gericht *internationaal* kader kan en zal Corsia moeten worden aangegrepen. Door een onderscheid te handhaven tussen mijlpalen voor maatregelen binnen de EER en mijlpalen voor het internationale kader kan Corsia bij consensus aan laatstgenoemde worden aangepast zonder dat het voor de eerstgenoemde nog ingewikkelder wordt.

2.3. Geboden zijn een alomvattend, duidelijk en dwingend stappenplan voor de uitvoering van alle geschetste voorstellen, alsook mijlpalen voor het toezicht.

2.3.1. De klimaatdoelstellingen die binnen de EER voor alle sectoren, met name de luchtvaart, politiek zijn overeengekomen, zijn uiterst ambitieus en hadden, zoals het onlangs gepubliceerde IPCC-rapport bevestigt, al veel eerder moeten worden bereikt. De specifieke kenmerken van de luchtvaart, zoals beschreven door de Commissie en hierboven kort samengevat, vereisen echter dat vraag en aanbod voor een momenteel verwaarloosbare (SAF-)markt worden gestimuleerd, zonder dat het internationale concurrentievermogen van de Europese luchtvaartsector wordt ondermijnd of de Europese werkzekerheid in gevaar wordt gebracht. Om deze sectorspecifieke uitdagingen het hoofd te bieden, is het van essentieel belang dat doeltreffende maatregelen worden genomen in duidelijk omschreven stappen waaraan de belanghebbenden hun interne producten en processen op realistische wijze kunnen aanpassen.

2.3.2. Het lopende wetgevingsproces gaat per definitie gepaard met een zekere mate van onzekerheid over het eindresultaat van de wetgevingspakketten. Het EESC dringt er bij alle EU-instellingen op aan de gecumuleerde doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen te handhaven en zelfs verder te verbeteren, en het eens te worden over de routekaart voor de uitvoering ervan.

2.3.3. Een dergelijke routekaart moet ook de reeds bestaande nationale maatregelen op elkaar afstemmen. Sommige lidstaten hebben na overleg met de belanghebbenden al dergelijke routekaarten uitgewerkt ⁽¹²⁾.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Voor een succesvolle uitvoering van het voorstel is het essentieel dat kritieke ontwerpfouten bij een verplicht gebruik van SAF worden uitgesloten. De Commissie heeft acht beleidsontwerpen uitgewerkt, die verschillen met betrekking tot de verplichte partij van de verordening (leverancier en/of luchtvaartmaatschappij), geografisch toepassingsgebied (intra-EER met of zonder extra EER), ondergeschikte verplichtingen voor toekomstige geavanceerde SAF-producten (met name RFNBO's), doelstelling (SAF-volume/BKG-besparingen), en logistieke vereisten (m.a.w. omvat de optie een "book and

⁽¹²⁾ Voorbeeld: Power-To-Liquid Roadmap van Duitsland, 2021, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/LF/ptl-roadmap.pdf?__blob=publicationFile

claim"-systeem dat de fysieke bevoorrading van elke luchthaven overbodig maakt, om te vermijden dat elke partij brandstof op elke luchthaven SAF moet bevatten).

3.2. Het EESC steunt de aanpak van de Commissie om geavanceerde biobrandstoffen en e-kerosine verplicht te stellen. Het EU-voorstel zou in de plaats komen van bestaande nationale verplichtingen die deels gebaseerd zijn op agrobrandstoffen. Aangezien de productie van biobrandstoffen van doorslaggevend belang is voor vele sectoren, en niet alleen voor de luchtvaart, is het daarom van cruciaal belang ervoor te zorgen dat de productie ervan steeds duurzaam is.

3.3. Het voorstel van de Commissie voorziet in een SAF-aandeel van 5 % tegen 2023, bestaande uit 4,3 % biobrandstof en 0,7 % e-kerosine. De Commissie moet de verhouding tussen geavanceerde biobrandstoffen en e-kerosine tegen het licht houden. Omdat geavanceerde biobrandstoffen geproduceerd worden uit afval en residuen, beperkt de voorraad de ambitieuze exploitatie ervan. E-kerosine zou echter, indien gemaakt van (groene) hernieuwbare elektriciteit en uit de atmosfeer afgevangen CO₂, brandstof opleveren met een verwaarloosbare CO₂-uitstoot. Volgens het EESC kan verdere secundaire wetgeving de invoering van geavanceerde productieprocessen versnellen en ervoor zorgen dat de ambitieuzere doelstellingen voor de middellange en lange termijn voor SAF-mengsels gemakkelijker kunnen worden behaald.

3.4. Gezien het potentieel ervan bepleit het EESC om te streven naar een ruimer aandeel van e-kerosine. Het lijkt niet onrealistisch om het minimumstreefcijfer op te trekken tot 0,7 % voor 2027 en 5 % voor 2030. Het EESC meent dat de Commissie de dynamiek van de markt voor e-kerosine onderschat. Ontwikkelingslanden in Zuid-Amerika en Afrika kunnen elektriciteitscentrales ontwikkelen, e-brandstoffen opslaan en vervoeren naar landen die behoefte hebben aan SAF en e-brandstoffen. Naarmate de centrales uitbreiden, zal de productie van e-brandstoffen voor deze landen steeds betaalbaarder worden. De huidige formulering van de richtlijn hernieuwbare energie (RED III) biedt investeerders echter onvoldoende stabiliteit bij de planning om in nieuwe technologieën te investeren. Deze energiebron is echter zo belangrijk dat er een duidelijke politieke routekaart nodig is, zoals hierboven uiteengezet.

Brussel, 20 oktober 2021.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG
