

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 677

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twintig fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening inzake de Europese BV; (Kamerstuk 22 112, nr. 674)
2. Beschikking inzake Europees Justitieel Netwerk; (Kamerstuk 22 112, nr. 675)
3. Mededeling inzake Asielbeleidsplan; (Kamerstuk 22 112, nr. 676)
4. Verordening inzake Single European Sky II;
5. Verordening inzake luchtvaartveiligheid en EASA; (Kamerstuk 22 112, nr. 678)
6. Mededeling inzake geluidsreducerende maatregelen spooormaterieel; (Kamerstuk 22 112, nr. 679)
7. Mededeling inzake de Strategie internalisering externe kosten van vervoer; (Kamerstuk 22 112, nr. 680)
8. Mededeling inzake de vernieuwde sociale agenda; (Kamerstuk 22 112, nr. 681)
9. Mededeling inzake open methode van beleidscoördinatie op sociaal gebied; (Kamerstuk 22 112, nr. 682)
10. Richtlijn inzake de Europese ondernemingsraad; (Kamerstuk 22 112, nr. 683)
11. Richtlijn inzake grensoverschrijdende gezondheidszorg; (Kamerstuk 22 112, nr. 684)
12. Richtlijn inzake verlaagde btw-tarieven; (Kamerstuk 22 112, nr. 685)
13. Verordening inzake juridisch kader voor EU-Onderzoeksinfrastructuren; (Kamerstuk 22 112, nr. 686)
14. Verordening inzake Voedselprijzen; (Kamerstuk 22 112, nr. 687)
15. Verordening inzake Europees Ecolabel; (Kamerstuk 22 112, nr. 688)
16. Richtlijn inzake Eurovignet; (Kamerstuk 22 112, nr. 689)
17. Richtlijn inzake Ecodesign; (Kamerstuk 22 112, nr. 690)
18. Mededeling inzake overheidsopdrachten voor een beter milieu (duurzaam inkopen); (Kamerstuk 22 112, nr. 691)

19. Mededeling inzake Actieplan Duurzame Consumptie en Productie en Duurzaam Industriebeleid; (Kamerstuk 22 112, nr. 692)
20. EMAS Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 693)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Verordening inzake Single European Sky II

1. Algemene gegevens

Voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 549/2004, (EG) nr. 550/2004, (EG) nr. 551/2004 en (EG) nr. 552/2004 teneinde de prestaties en de duurzaamheid van het Europese luchtvaartstelsel te verbeteren (SES-II-Verordening).

Datum Commissiedocument: 25 juni 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 388 definitief; 2008/0127 (COD)

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197167

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2008) 2093, SEC(2008) 2095

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt op dit moment behandeld in de Raadswerkgroep Vervoer (Luchtvaart). Het Franse Voorzitterschap heeft aangegeven dat het streeft naar het bereiken van een politiek akkoord in de Raad van december 2008.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rechtsbasis: Artikel 80, lid 2, EG-Verdrag

Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

- Gekwalificeerde meerderheid;
- Codecisieprocedure, TRAN-commissie (transport en toerisme), rapporteur Marinescu (PPE)

Comitologie: Het voorstel voorziet in bevoegdheden voor de Commissie om op vrijwel alle aspecten van het pakket met bijstand van het bij het eerste wetgevingspakket over de Single European Sky (SES-I) ingestelde comité, uitvoeringsmaatregelen te ontwikkelen. Een en ander op basis van de artikelen 3, 5, 7 en 8 van het Besluit 1999/468/EG. Het betrokken comité is het Single Sky Comité (SSC).

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel voorziet in een wijziging van het bestaande wetgevingspakket over de Single European Sky (SES, het gemeenschappelijke Europese luchtruim) dat in maart 2004 is aangenomen. Naar aanleiding van de evaluatie van het SES-I pakket bij de Mededeling van december 2007 (COM(2007) 845) heeft de Commissie geconstateerd dat er tot nu toe weliswaar veel op het gebied van luchtverkeersbeheer (ATM) tot stand is gebracht, met name wat betreft de certificering van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten en de verlening van certificaten aan luchtverkeersleiders, maar dat op belangrijke punten zoals de vorming van functionele luchtruimblokken (FAB's) en kostenreductie nog de nodige vooruitgang moet worden geboekt. De Commissie meldt, mede naar aanleiding van het advies dat de Groep op Hoog Niveau inzake het toekomstig regelgevend kader voor de luchtvaart in juli 2007 aan de Commissie heeft uitgebracht¹, dat prestatiegerichte sturing nodig is. De voorgestelde wijzigingen betreffen met name de rol van de toezichhoudende instanties, de ontwikkeling van een prestatieregeling, van een netwerkontwerpsysteem en van luchtverkeersregels en de vorming van FAB's in 2012. Het voorstel

¹ «European Aviation – A framework for driving performance improvement», te vinden via http://ec.europa.eu/transport/air_portal/hlg/doc/2007_07_03_hlg_final_report_en.pdf

is gebaseerd op artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag. Het subsidiariteitsoordeel is positief; het proportionaliteitsoordeel daarentegen is negatief, met name vanwege het feit dat de Commissie zichzelf te veel ruimte toebedeelt om in comitologie de regelgeving nader uit te werken in uitvoeringsmaatregelen.

Nederland steunt de in het voorstel vervatte principes. Wel zijn verbeteringen/veranderingen nodig.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorliggend voorstel geeft uitvoering aan de eerste pijler van het Single European Sky-II pakket, de verbetering van de wetgeving omtrent de SES.

Het voorstel geeft invulling aan de voornemens van de Commissie die zij in een Mededeling aan de Raad van december 2007 (COM(2007) 845) heeft aangekondigd. Bij de evaluatie van hetgeen sinds maart 2004, met de inwerkingtreding van het SES wetgevingspakket, tot stand is gebracht, constateert de Commissie dat op belangrijke gebieden niet tot nauwelijks voortgang is geboekt. Een tweede wetgevingspakket werd daarom aangekondigd, met als hoofdonderdelen de vorming in Europa van functionele luchtruimblokken en een prestatiegerichte aansturing van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Een sterke sturing vanuit de Commissie staat hierbij centraal, met daarbij op regionaal niveau een grotere betrokkenheid van de nationale toezichthouders. Het voorstel bevat daartoe een aantal hoofdbepalingen over de vorming van functionele luchtruimblokken in 2012, de ontwikkeling van een prestatiegericht programma, waarbij de dienstverleners binnen het kader van Europees brede targets zullen moeten gaan voldoen aan nationaal vastgestelde prestatie-indicatoren en de ontwikkeling van een netwerkontwerpsysteem en van luchtverkeersregels. Met de realisatie van dit voorstel wordt beoogd de prestaties van het Europese luchtvaartstelsel te verbeteren op punten als veiligheid, capaciteit, efficiëntie, kosten en milieuvriendelijkheid.

In het voorliggende voorstel wordt de Commissie een ruime bevoegdheid toegekend om via comitologie nadere regelingen vast te stellen. Het voorstel raakt voorts de positie van Eurocontrol (afzwakking).

- *Impact assessment Commissie*

Het *impact assessment* is opgemaakt aan de hand van scenario's per onderdeel van de herziening. Het assessment bevestigt de voordelen van de gemaakte keuzes. De beoordeling sluit in grote lijnen aan op het advies van dat de Groep op Hoog Niveau inzake het toekomstig regelgevend kader voor de luchtvaart in juli 2007 aan de Commissie heeft uitgebracht.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de Gemeenschap op Artikel 80, lid 2. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid.

b) Functionele toets

Subsidiariteit: positief.

In 2004 zijn vier verordeningen vastgesteld op grond waarvan een gemeenschappelijk luchtruim in Europa tot stand werd gebracht. De verordeningen geven een geharmoniseerd regelgevend kader voor de totstandkoming van het gemeenschappelijk luchtruim, alsmede regels op het gebied van organisatie en gebruik van het luchtruim, de verlening van

luchtvaartnavigatiediensten in dat luchtruim en de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging. De voorliggende verordening betreft een wijziging van deze vier verordeningen en geeft gemeenschappelijke regels voor de verbetering van het in de vier verordeningen neergelegde Europese luchtvaartsysteem. Voor het bereiken van deze doelstelling is per definitie regelgeving op Europees niveau nodig. Met door de afzonderlijke lidstaten te nemen maatregelen kan het doel niet worden verwezenlijkt.

Proportionaliteit: negatief.

Een Verordening tot wijziging van de vier verordeningen uit 2004 is het geëigende instrument om de beoogde verbetering van de prestaties en de duurzaamheid van het Europese luchtvaartsysteem te bewerkstelligen. Het voorstel is echter niet zonder meer proportioneel, in de eerste plaats omdat de Europese Commissie een open mandaat krijgt om uitvoeringsmaatregelen voor te bereiden teneinde de met de vier verordeningen beoogde, open doelstellingen te bereiken. Voorts stelt de Europese Commissie op grond van het voorstel een prestatieregeling op, waarin een groot aantal nader omschreven elementen worden opgenomen betreffende de door verleners van luchtvaartnavigatiediensten en nationale toezichthoudende autoriteiten te leveren prestaties. Voor deze voorstellen geldt dat twijfel bestaat over de ruimte die de Commissie zich toe-eigent wat betreft de op te stellen maatregelen en de te volgen procedure voor de totstandkoming ervan.

c) Nederlands oordeel

Nederland ondersteunt de totstandkoming van een Verordening ter verbetering van de prestaties en de duurzaamheid van het Europese luchtvaartsysteem. Het belang van Nederland bij de voorstellen ligt in de totstandkoming van de functionele luchtruimblokken en de verbetering van de binnen die blokken opererende verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Nederland zal zich daarom inspannen om de voorliggende voorstellen zodanig gewijzigd te krijgen dat de negatieve proportionaliteit wordt weggelaten.

Hierbij zal Nederland er zich voor inzetten dat de uit het SES-I-pakket voortvloeiende waarborgen inzake civiel-militaire samenwerking blijven gehandhaafd.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

In de *Impact Assessment* is aangegeven dat er in totaal voor de periode 2008 t/m 2013 een budget benodigd is van € 11,7 mln. Dit bedrag heeft zowel betrekking op extern aan te gane verplichtingen (out of pocket expenses: € 10,3 mln) als op in te zetten menskracht en overige bijkomende kosten (€ 1,4 mln). Op basis van de BN-verdeelsleutel van 4,6% is het Nederlandse aandeel derhalve € 0,54 mln.

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

Thans lijken aan de voorstellen geen financiële of personele gevolgen voor de Rijksoverheid of voor decentrale overheden te zijn verbonden. Mocht dit toch het geval blijken te zijn, dan zullen de meerkosten worden gedekt door meerontvangsten (budgetneutraal). Mochten er onverhoopt toch nog verdere financiële gevolgen zijn, dan zullen deze binnen de begrotingen van de betreffende departementen worden opgevangen. Het nog nader uit te werken systeem van prestatiebesturing kan wel voor Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), KNMI en *Maastricht Upper Area Control Centre* (MUAC) leiden tot extra kosten, bijvoorbeeld door uitbreiding van de bestaande informatie- en rapportageverplichtingen van deze

organisaties. Daarnaast leidt de FAB-vorming voor hen op korte termijn tot extra kosten. Op lange termijn zullen kostenverlagingen optreden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Op lange termijn zullen voor het bedrijfsleven kostenverlagingen optreden. Het voorstel maakt onderdeel uit van een maatregelenpakket dat volgens de Commissie op termijn en na de invoering van het op SESAR gebaseerde ATM Masterplan de luchtvaartmaatschappijen een besparing van € 3 mrd per jaar oplevert.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Een belangrijk element in de voorstellen wordt gevormd door een systeem van bindende prestatiedoelstellingen voor de verleners van luchtvaarnavigatiediensten ter zake van veiligheid, kostenefficiëntie, capaciteit en milieu. De lidstaten worden betrokken bij de vaststelling van de doelen, de monitoring van de ontwikkelingen en de bijsturing en consultaties in het kader van dit systeem. Ten opzichte van de huidige situatie is het systeem meeromvattend. Daarnaast is het bindende karakter een nieuw element, evenals het bonus-malus-karakter van het systeem.

Een uitbreiding van de bestaande werkzaamheden (door de betrokkenheid van de overheid bij het prestatiesturingssysteem, met name bij de vaststelling van de doelen en de beoordeling en waardering van de geleverde prestaties) ligt in de lijn der verwachtingen.

Het systeem van bindende prestatiedoelstellingen leidt tot een uitbreiding van de bestaande informatie- en rapportageverplichtingen van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), KNMI en MUAC. De omvang van de extra administratieve lasten zal afhankelijk zijn van de wijze waarop het systeem van bindende prestatiedoelstellingen wordt ingericht. Dit zal door middel van uitvoeringsmaatregelen geschieden. Voor de decentrale overheden zijn er geen consequenties in de sfeer van de administratieve lasten.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Voor het bedrijfsleven en de burgers zullen de administratieve lasten niet toenemen als gevolg van deze voorstellen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

De voorstellen van de Commissie zullen nog nader worden getoetst op de noodzaak van een implementatie op nationaal niveau. Ten behoeve van de implementatie van de vier in 2004 vastgestelde verordeningen is de Wet Luchtvaart en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving gewijzigd. Voor zover thans valt te overzien brengt het voorliggende voorstel nadere wijziging van deze regelgeving met zich mee, wat betreft financiële regelgeving en de prestatiegerichte sturing.

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

De inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen uit het voorstel vindt plaats op de 20ste dag na publicatie ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Tegen de achtergrond van de te volgen codificatieprocedure en de wens van de Commissie om vaart te zetten achter de realisering van het gemeenschappelijk luchtruim wordt inwerkingtreding van het voorstel eind 2009 voorzien. Gezien de complexiteit van het voorstel, met name wat betreft de prestatiegerichte sturing, wordt inwerkingtreding van de Verordening in 2009 als te ambitieus gezien. Inwerkingtreding van

eventueel noodzakelijke wijzigingen van de Wet Luchtvaart in 2009 is gezien de normale duur van wetgevingstrajecten niet haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 12, lid 2, van de Kaderverordening no 549/2004 bepaalt dat de Commissie om de drie jaar de toepassing van de Verordening evalueert en daarover verslag uitbrengt aan het Europees Parlement. Voorts wordt aan de Dienstverleningsverordening 550/2004 een nieuw artikel (artikel 18bis) toegevoegd ter zake van een ex ante evaluatie van een toekomstige toepassing van marktprincipes bij de verlening van de ondersteunende diensten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De deadline voor het realiseren van functionele luchtruimblokken in 2012 zal voor Nederland, evenals voor de andere betrokken staten, een stimulans zijn in de totstandkoming van het functionele luchtruimblok in Noord West Europa. Hiertoe is in 2005 een project in het leven (FA BEC project) geroepen dat in 2008 zal resulteren in ondertekening door Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland van een intentieverklaring. In het verlengde hiervan zullen de betrokken staten zich bij Verdrag committeren tot realisatie van een functioneel luchtruimblok. Het houden van toezicht op de naleving van de in de prestatiegerichte aansturing gehanteerde normen zal komen te berusten bij de nationale toezichthoudende instantie.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving is duidelijk aangegeven, in die zin dat het toezicht in beginsel berust bij de nationale toezichthoudende autoriteiten. Daar waar sprake is van niet naleving van de door de Commissie opgelegde verplichtingen, zullen de gebruikelijke handhavingsmiddelen op communautair niveau worden ingezet.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

a) Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt

De congestieproblematiek in het Europese luchtruim vraagt dringend om een oplossing. De fragmentatie van het luchtruim en van de verlening van luchtvaartnavigatiediensten belemmert een optimaal gebruik van het luchtruim en veroorzaakt te hoge kosten. Bovendien is het van groot belang dat de uitstoot van CO₂-emissies wordt verminderd. Hierbij blijft veiligheid vanzelfsprekend de prioriteit. Al deze punten ondersteunt Nederland volledig, hetgeen ook is aangegeven bij de publicatie van het High Level Rapport in juli 2007 dat ten grondslag ligt aan het voorliggend voorstel. Nederland steunt dan ook de insteek om ter verwezenlijking van het gemeenschappelijk luchtruim meer vaart te zetten achter de vorming van functionele luchtruimblokken en de invoering van een prestatiegerichte sturing, inclusief economische regulering.

De wijze waarop de Commissie de prestatiesturing, de ontwikkeling van uitvoeringsmaatregelen, het netwerkontwerp, de luchtvaartregels en de rol van Eurocontrol invult, lijkt echter geen recht te doen aan het uiteindelijke doel. Het is dan ook gewenst om op de volgende onderdelen het voorstel te verbeteren/veranderen, voordat het aanvaardbaar en uitvoerbaar is:

- de mandaatverlening aan de Commissie om uitvoeringsmaatregelen in

comitologie voor te bereiden wordt gekoppeld aan de open/ruime doelstelling van het voorstel. Het gaat hierbij echter om essentiële elementen die door Raad en Parlement behoren te worden vastgelegd en dus niet, zoals de Commissie voorstelt, onder comitologie moeten worden vastgesteld;

- de mandaatverlening aan Eurocontrol is afgezwakt. Dit staat haaks op de huidige omvorming van Eurocontrol, met nadruk op de kerntaken van deze organisatie, en gaat in tegen de aanbevelingen gedaan in het advies van de Groep op Hoog Niveau inzake het toekomstig regelgevend kader voor de luchtvaart;
- met de invoering van een prestatiegerichte sturing, hetgeen als principe wordt aanvaard, wordt één Europese doelstelling opgelegd, hetgeen afbreuk doet aan lokale omgevings- (inclusief milieu)belangen. Bovendien zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse (Europese en nationale) spelers onduidelijk, niet voldoende op elkaar afgestemd en risicovol;
- ofschoon de inspanningsverplichting voor de lidstaten om FAB's in te richten wordt gesteund, is de scope van de bijdrage eraan door de Commissie door middel van uitvoeringsmaatregelen ongewenst vaag;
- bij de ontwikkeling van luchtverkeersregels gaat de bevoegdheid van de Commissie te ver (mede gezien ICAO regels). Inkadering door Raad en Parlement is noodzakelijk, omdat in Nederland voor het stellen van regels, met name op het gebied van luchtruimbeheer en -indeling, sprake is van een gedeelde civiel-militaire bevoegdheid;
- ook de invoering van een netwerkontwerpsysteem wordt weliswaar gesteund, maar de scope en verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen met name de Commissie, Eurocontrol, de lidstaten en de dienstverleners komt niet duidelijk uit de verf.