

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 886

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2009

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

1. Mededeling inzake hergebruik van overheidsinformatie; (Kamerstuk 22 112, nr. 885)
2. Richtlijn inzake de heffingen voor de beveiliging van de luchtvaart;
3. Richtlijn inzake bestrijding van betalingsachterstand bij handels-transacties; (Kamerstuk 22 112, nr. 887)
4. Mededeling inzake raadpleging vangstmogelijkheden voor 2010. (Kamerstuk 22 112, nr. 888)

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

Fiche: Richtlijn inzake de heffingen voor de beveiliging van de luchtvaart

1. Algemene gegevens

Voorstel: Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake heffingen voor de beveiliging van de luchtvaart

Datum Commissiedocument: 11 mei 2009

Nr. Commissiedocument: COM(2009) 217 definitief

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0217:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0615:FIN:EN:PDF> en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0616:FIN:NL:PDF>

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Transport, Transportraad. Naar verwachting zal de behandeling in de RWG onder het Zweeds voorzitterschap starten.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 80, lid 2, EG.

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement Gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing.

c) Comitologie

Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het betreft een voorstel voor een richtlijn inzake de heffingen van luchthavens voor de beveiligingsactiviteiten. Het voorstel voor een consultatie- en informatieverplichting en de mogelijkheid voor het indienen van klachten bij een onafhankelijk toezichthouder over de beveiligingsheffingen op luchthavens in Europa is vooral van belang voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

Nederland is positief over de beoordeling van het subsidiariteitsbeginsel. Het gaat om een gemeenschappelijk kader met algemene basisprincipes over de wijze waarop luchthavenexploitanten de beveiligingsheffingen dienen vast te stellen. Nederland acht de keuze voor een richtlijn in beginsel in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel. Nederland is kritisch en terughoudend over bepaalde onderdelen en artikelen, zoals onder meer de toepassing op alle luchthavens (dus ook alle regionale luchthavens), evenals de vergaande eisen ten aanzien van non-discriminatie, transparantie en kostengerelateerdheid van afzonderlijke heffingen (mogelijke belemmering voor tariefsdifferentiatie).

Schiphol voldoet in grote lijnen reeds aan de verplichtingen en loopt daarmee voorop in Europa. De kosten voor de overheid (toezicht NMa/Vervoerkamer) en de administratieve lasten vloeien dan ook met name voort uit de toepassing op de regionale luchthavens in Nederland (een zeer globale indicatie van de totale kosten/administratieve lasten voor Nederland bedraagt circa € 75 000 – € 100 000). Met name de wet- en regelgeving voor de regionale luchthavens in Nederland zou moeten worden aangepast.

De voordelen voor de gebruikers van de regionale luchthavens in de *impact assessment* van de Commissie (daling heffingen met 10%) worden mogelijk overschat.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het doel van het voorstel behelst een gemeenschappelijk kader te creëren, met algemene beginselen over de wijze waarop luchthavenexploitanten beveiligingsheffingen dienen vast te stellen. Deze heffingen dienen om de beveiligingskosten door te berekenen aan de luchtvaartmaatschappijen. De toepassing van basisprincipes draagt eraan bij dat de vaststelling van de beveiligingsheffingen in de relatie tussen luchthavenexploitant en luchtvaartmaatschappijen in alle lidstaten volgens eerlijke spelregels en op gepaste wijze verloopt.

Het voorstel gaat nadrukkelijk niet in op de financieringswijze van de beveiligingsmaatregelen (overheid/sector) en staat evenmin in de weg om kostenreducties uit te voeren op het gebied van de beveiligingsmaatregelen. Het gaat onder meer om de volgende basisprincipes, t.w. non-discriminatie, raadpleging (consultatie), transparantie, kostengerelateerdheid en onafhankelijk toezicht, alsmede transparantie van strengere nationale maatregelen dan op grond van de Verordening (EG) nr 300/2008 vereist (communautaire regels op het gebied van beveiligingsmaatregelen in de luchtvaart). De richtlijn zou van toepassing zijn op alle luchthavens, ook de kleinere regionale luchthavens (< 5 mln passagiersbewegingen). In het kader van deze richtlijn dient een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit te worden aangewezen.

Samenvatting impact assessment van Commissie

In de *impact assessment* heeft de Commissie vier opties beoordeeld. Optie 1 behelst geen actie op EU-niveau. Hiermee kunnen de gestelde doelstellingen niet worden bereikt. Optie 2 beoordeelt zelfregulering door de sector op basis van de aanbevelingen van de International Civil Aviation Conference (ICAO) en heeft een vergelijkbaar nadeel als optie 1. Optie 3 legt de algemene beginselen van optie 2 in een EU-richtlijn vast en maakt ze dus juridisch bindend. Optie 4 pleit voor het overlaten van de volledige financiering van de luchthavenbeveiliging aan de lidstaten. Nadeel daarvan is echter dat het niet tot efficiëntere luchtvaartbeveiliging zal leiden, omdat de verleners van de begeleidingsdiensten niet worden aangemoedigd om de kosten onder controle te houden. De keuze voor optie 3 vergroot de doeltreffendheid ten aanzien van raadpleging en transparantie. De administratieve lasten zouden volgens de Commissie voor de lidstaten en het bedrijfsleven in dit geval verwaarloosbaar zijn, onder meer omdat gebruik kan worden gemaakt van dezelfde toezichthouder als in het kader van de richtlijn inzake luchthavengelden. De transparantie zou de beveiligingskosten en de heffingen met gemiddeld 10% doen dalen. Op kleinere en regionale luchthavens die vooral kortere routes bedienen zou dit effect relatief groter zijn.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 80, lid 2, EG (gedeelde bevoegdheid). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) Functionele toets

Subsidiariteit: positief

De wijze waarop de beveiligingsheffingen worden bepaald (en de daarop gerichte reguleringssystemen) loopt in de lidstaten uiteen. Het doel van het voorstel is het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes daarbij. De toepassing van deze basisprincipes draagt eraan bij dat de vaststelling van de beveiligingsheffingen in de relatie tussen luchthavenexploitant en luchtvaartmaatschappijen in alle lidstaten volgens eerlijke spelregels en op gepaste wijze verloopt. Het draagt zodoende ook bij aan een level playing field tussen luchthavens

en tussen luchtvaartmaatschappijen. Dit kan niet op nationaal niveau door de afzonderlijke lidstaten worden gecreëerd en Europese regelgeving is in deze dan ook effectiever dan nationale wetgeving.

Proportionaliteit: positief

Nederland acht de keuze voor een richtlijn in beginsel in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel. De voorgestelde richtlijn laat voldoende ruimte aan de lidstaten om zelf invulling te geven aan de voorgenomen doelstellingen onder meer met betrekking tot de financieringswijze van of kostenreducties bij de beveiligingsmaatregelen. Nederland is echter kritisch en terughoudend over bepaalde onderdelen en artikelen van het voorstel, zoals onder meer de toepassing op alle luchthavens (dus ook alle regionale luchthavens in Nederland), evenals de vergaande eisen ten aanzien van non-discriminatie, transparantie en kostengerelateerdheid van afzonderlijke heffingen (mogelijke belemmering voor tariefsdifferentiatie). Voor een nadere toelichting zie paragraaf 9.

Nederlands oordeel

Nederland staat op hoofdlijnen positief tegenover het creëren van een gemeenschappelijk kader waarbinnen de vaststelling van beveiligingsheffingen door luchthavenexploitanten kan plaatsvinden. Daarmee kan de toepassing van een aantal basisprincipes op luchthavens in alle lidstaten worden gewaarborgd en verloopt de vaststelling van de beveiligingsheffingen in de relatie tussen luchthavenexploitant en luchtvaartmaatschappijen in alle lidstaten volgens eerlijke spelregels. Dit is ook in het belang van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Het voorstel draagt bij aan een *level playing field* tussen luchtvaartmaatschappijen en tussen luchthavens in Europa. Dit laatste is ook van belang omdat Schiphol nu voorop loopt met de geboden transparantie ten aanzien van opbrengsten en kosten van beveiligingsmaatregelen.

Het voorliggende voorstel wijkt op een aantal onderdelen wezenlijk af van de reeds bestaande richtlijn inzake luchthavengelden. Het is onduidelijk wat de Commissie hiermee precies beoogt. Nederland neemt dan ook een kritische houding aan ten aanzien van die onderdelen van het voorliggende voorstel waar van deze benadering wordt afgeweken.

5. Implicaties financieel

Consequenties EG-begroting

Geen

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

Zie ad d)

Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Zie ad d)

Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

De bestuurlijke lasten vloeien voort uit de verplichting van lidstaten om een effectbeoordeling uit te voeren op het niveau van de beveiligingsheffingen bij de invoering van nieuwe, additionele maatregelen, alsmede ten aanzien van reeds bestaande additionele maatregelen binnen 3 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn. Deze lasten zijn verwaarloosbaar.

Voor het toezicht kan, conform het voorstel van de Commissie, gebruik worden gemaakt van dezelfde toezichthouder die in het kader van de richtlijn luchthavengelden de toezichtsrol vervult (Nma/Vervoerkamer). Als het voorstel echter in de huidige vorm wordt gehandhaafd en ook van toepassing is op alle regionale luchthavens in Nederland, zullen de

regulerings/toezichtslasten van de NMa/Vervoerkamer wel toenemen. Dit betreft het toezicht ten aanzien van 4 à 6 regionale luchthavens (toezicht uitvoering richtlijn, geschillenbeslechting, opleggen sancties etc). Als voorlopige globale indicatie van de extra regulerings-/toezichtslasten voor de regionale luchthavens is uitgegaan van ten minste €50 000 (structureel) per jaar (0,25 fte en onderzoekskosten). Deze lasten zullen via de begroting van Verkeer en Waterstaat worden opgevangen en aan de NMa/Vervoerkamer ter beschikking worden gesteld.

a) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Voor Schiphol is reeds (nationale) sectorspecifieke regulering van de luchthavengelden (inclusief de beveiligingsheffingen) van toepassing. Het voorstel zou in zijn huidige vorm aanpassing van bepaalde nuances van dit reguleringssysteem vergen (o.a. beperking tariefsdifferentiatie, definitie/afbakening beveiligingsmaatregelen, transparantie verdergaande beveiligingsmaatregelen). Schiphol zou het zogenoemde toerekenings-systeem moeten aanpassen (eenmalig ten minste € 5000). Deze globale raming voor Schiphol is gebaseerd op transparantie op het niveau van de totale opbrengsten en kosten voor de beveiligingsactiviteiten. Bij de door de Commissie voorgestelde transparantie op het detailniveau van inkomsten en kosten van elke categorie beveiligingsheffingen die op de luchthaven worden geïnd zouden de lasten significant toenemen. Voor de regionale luchthavens zou het voorstel van toepassing zijn op Maastricht Aachen Airport, Rotterdam Airport, Eindhoven Airport, Groningen Airport Eelde en in de toekomst mogelijk op Lelystad en Twente. Voor alle regionale luchthavens gezamenlijk brengt het voorstel extra administratieve lasten met zich mee, in de orde van grootte van €20 000 à €30 000 per jaar.

De totale jaarlijkse lasten voor Nederland liggen derhalve naar schatting op €75 000 à €100 000 structureel per jaar.

6. Implicaties juridisch

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Voor toepassing van de voorgestelde richtlijn op Schiphol dient slechts een beperkte aanpassing plaats te vinden van de huidige Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van Schiphol voor wat betreft de beveiligingsheffingen (behoudens een aantal aandachtspunten, zie hiervoor het Nederlands standpunt in paragraaf 9). Indien de richtlijn tevens van toepassing wordt verklaard op de regionale luchthavens, zal dit meer wijzigingen van de Wet luchtvaart tot gevolg hebben.

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

Deze richtlijn zal 20 dagen na publicatie in werking treden. Een implementatietermijn wordt niet genoemd. NL opteert voor een termijn van ten minste 2 jaar.

Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatiebepaling voorzien (binnen 4 jaar na inwerkingtreding). Nederland acht dit wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

De NMa/Vervoerkamer is belast met het toezicht op de luchthaven Schiphol op grond van de Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. De NMa/Vervoerkamer zal ook worden belast met

het toezicht op grond van de richtlijn luchthavengelden ten aanzien van de luchthaven Schiphol. Het toezicht op grond van het nu voorliggende voorstel zal worden neergelegd bij de NMa/Vervoerkamer. Dat geldt zowel voor Schiphol als voor de regionale luchthavens.

In algemene zin zou een richtlijn met een aantal basisprincipes goed uitvoerbaar en handhaafbaar kunnen zijn. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kunnen in dit stadium echter nog niet precies worden getoetst, mede gelet op vragen ten aanzien van onderdelen/artikelen van de wet (zoals de toepassing op alle luchthavens, verschillende eisen ten aanzien van non-discriminatie in het nu voorliggende voorstel vergeleken met de richtlijn luchthavengelden etc.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

a) Nederlandse belangen en eerste standpunt op hoofdlijnen

NL staat positief tegenover het scheppen van een gemeenschappelijk kader voor het vaststellen van beveiligingsheffingen op luchthavens, ter bevordering van een gelijk speelveld tussen zowel luchtvaartmaatschappijen als luchthavens in Europa. Een eenduidige consultatie- en informatieverplichting biedt meer transparantie ten aanzien van de opbrengsten en kosten van beveiligingsmaatregelen op de luchthavens. Ook de mogelijkheid om klachten in te dienen is van belang voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Schiphol loopt op dit vlak nu voorop in Europa. Bovendien is het wenselijk zeker te stellen dat in alle lidstaten de mogelijkheid bestaat om bij klachten een onafhankelijke toezichthouder in te schakelen. Het voorstel zet op al deze punten een belangrijke stap in de goede richting.

Nederland ziet de vaststelling van gemeenschappelijke regels over beveiligingsheffingen in de luchtvaart tevens als een logische aanvulling op de richtlijn luchthavengelden. Nederland neemt echter een kritische houding aan ten aanzien van die onderdelen van het voorliggende voorstel waar van deze benadering wordt afgeweken.

Voorts acht NL het niet wenselijk dat een nieuwe richtlijn vergaande consequenties heeft voor de bestaande reguleringskaders in Nederland, t.w.: voor Schiphol is het huidige Nederlandse sectorspecifieke beleid met betrekking tot luchthavengelden en beveiligingsheffingen consistent met het Europese mededingingsrecht en gericht op het tegengaan van eventueel misbruik van economische machtspositie. Schiphol voldoet daarmee op hoofdlijnen aan vrijwel alle gestelde eisen; voor de regionale luchthavens acht Nederland een beleid met toezicht op grond van de algemene mededingingswet voldoende.

Tegen deze achtergrond plaatst Nederland de volgende opmerkingen en vraagtekens bij bepaalde onderdelen van het voorstel: het is onduidelijk wat de Commissie precies beoogt en in hoeverre andere doelstellingen een rol spelen voor de rechtvaardiging van een richtlijn; de toepassing op alle luchthavens: voor kleinere luchthavens bestaat immers doorgaans geen groot risico op eventueel misbruik van een economische machtspositie en worden onnodige administratieve lasten voorkomen. In de richtlijn luchthavengelden is nadrukkelijk gekozen voor een kader dat niet van toepassing is op kleine, regionale luchthavens, beneden de grenswaarde van 5 mln. passagiers;

het is onduidelijk hoe om te gaan met maatregelen die niet voortvloeien uit Verordening EG 200/2003 maar toch mede bijdragen aan de bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden; de mogelijke beperking van de differentiatieruimte bij de vaststelling van beveiligingsheffingen (onderscheid naar luchtvaartmaatschappijen, passagiers en expediteurs): voor Schiphol is de mogelijkheid van tariefdifferentiatie van groot belang voor het selectiviteitsbeleid/ mainportbeleid. Voor de regionale luchthavens dient een zekere vrijheid te bestaan tot tariefsdifferentiatie bij het afsluiten van commerciële contracten met luchtvaartmaatschappijen, in het bijzonder indien er geen sprake is van eventueel misbruik van een economische machtspositie (en geen sprake van staatssteun). Hieraan wordt volledig voorbijgegaan in het voorstel; de vereiste transparantie ten aanzien van de inkomsten en kosten voor elke categorie beveiligingsheffingen (in hoge mate arbitraire kosten-toerekening, extra administratieve lasten) in plaats van transparantie op het niveau van de beveiligingsactiviteiten in totaliteit; ook voor de eis van kostengerelateerdheid van de beveiligingsheffingen zal Nederland erop aandringen dat dit uitsluitend zal gelden voor de beveiligingsactiviteiten als geheel (en niet voor elke categorie of individuele beveiligingsheffing).

Opmerkingen bij de impact assessment van de Commissie

In de impact assessment geeft de Commissie aan dat de beveiligingsheffingen met gemiddeld 10% dalen, waardoor de ticketprijzen met gemiddeld 0,1% zullen dalen. Dit zou met name het geval zijn op de kleinere regionale luchthavens in de vorm van een relatief sterke groei van vluchten op de kortere afstand en van niet-zakelijke vluchten. De financiële gevolgen voor de sector zijn volgens de Commissie positief, door een verwachte toename met gemiddeld 0,6 mln passagiers per jaar per luchthaven. Voor alle luchthavens binnen Europa zouden de passagiers € 80 mln besparen en de inkomsten van de luchtvaartmaatschappijen met € 60 mln stijgen.

Naar het oordeel van Nederland is deze inschatting van de Commissie erg optimistisch. Vooral de vraag waarom de richtlijn ook op de kleinere luchthavens moet worden toegepast wordt niet beantwoord. Bij de richtlijn luchthaventarieven was het uitgangspunt dat deze kleinere luchthavens juist weinig marktmacht bezitten en dat bijvoorbeeld *low cost carriers in hun onderhandelingen met kleinere luchthavens afspraken kunnen maken over lagere heffingen. Een dergelijke commerciële overeenkomst is voor beide partijen aantrekkelijk (in de veronderstelling dat er geen sprake is van staatssteun). Het aantrekken van een low cost carrier biedt kleinere luchthavens dikwijls de kans om een forse toename van het aantal vluchten en passagiers te realiseren. Dit is in wederzijds belang. Het lijkt in dergelijke gevallen niet alleen niet noodzakelijk, maar ook niet wenselijk om de gebruikers «te beschermen» tegen excessieve of discriminatoire tarieven van de exploitanten van kleinere luchthavens. Dit mede gelet op de administratieve lasten van regelgeving.*