

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2987

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Methaanstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 2980)

Fiche: Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2981)

Fiche: Mededeling Een renovatiegolf voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2982)

Fiche: Besluit 8e Milieuactieprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 2983)

Fiche: Mededeling verbetering toegang tot rechter in milieuzaken in EU en lidstaten (Kamerstuk 22 112, nr. 2984)

Fiche: Wijziging Verordening implementatie Verdrag van Aarhus (Kamerstuk 22 112, nr. 2985)

Fiche: Verordening EU-éénloketomgeving voor douane (Kamerstuk 22 112, nr. 2986)

Fiche: Verordening gemeenschappelijk Europees Luchtruim

Fiche: Verordening Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart -prestatiebeoordelingsorgaan gemeenschappelijk Europees luchtruim (Kamerstuk 22 112, nr. 2988)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (*herschikking*)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 579 final
- d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:095951f7-fcb5-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:095951f7-fcb5-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_2&format=PDF
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Transportraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Defensie
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 100, tweede lid van het 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*

Op 22 september 2020 presenteerde de Commissie twee voorstellen voor het vernieuwen van het regelgevend kader voor het gemeenschappelijke Europees luchtruim (*single European sky*, SES). Dit fiche gaat over de voorgestelde aanpassing van het voorstel voor *herschikking (recast)* van de regelgeving inzake de tenuitvoerlegging van SES (hierna: het aangepaste *herschikkingsvoorstel SES*). Voor het andere voorstel – een herziening van de regelgeving om het Europees Agentschap voor luchtvaartveiligheid (*European Union Aviation Safety Agency*, EASA) op te kunnen laten treden als prestatiebeoordelingsorgaan¹ (*Performance Review Body*, PRB) voor SES (hierna: *voorstel prestatiebeoordelingsorgaan*) – is een separaat fiche opgesteld². Beide voorstellen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De voorstellen hebben als doel om het beheer van het Europese luchtruim te moderniseren en duurzamere en efficiëntere vliegpaden te bereiken.

De Commissie ziet twee grote uitdagingen voor het Europese luchtruim: ten eerste meer schaalbare luchtverkeersleidingscapaciteit voor een zo veilig, kostenefficiënt en milieuvriendelijk mogelijk luchtverkeersma-

¹ De uitwerking van de rol en verantwoordelijkheden van het prestatiebeoordelingsorgaan zijn onderdeel van het aangepaste *herschikkingsvoorstel SES*. Het voorstel prestatiebeoordelingsorgaan betreft alleen de praktische opzet van dit orgaan binnen de EASA-organisatie.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2988.

nagement om vertragingen en extra uitstoot te minimaliseren, en ten tweede een vermindering van de milieu impact door passende maatregelen op het gebied van luchtverkeersmanagement. De twee Commissie voorstellen moeten gezamenlijk deze problemen aanpakken.

Onderhavig voorstel – het aangepaste herschikkingsvoorstel SES – is een opvolging van het SES initiatief dat in 2004 is gestart om de fragmentatie in het Europese luchtruim te verminderen en de prestatie van luchtverkeerbeheer te verbeteren als het gaat om veiligheid, capaciteit, kosten-efficiëntie en milieu. In het kader van het SES initiatief zijn twee uitgebreide wetgevingspakketten met betrekking tot het gemeenschappelijk Europees luchtruim opgesteld – «SES 1» en «SES 2», in totaal bestaande uit vier verordeningen. In 2013 heeft de Commissie een voorstel gepresenteerd voor herziening van de SES-regelgeving (dit voorstel tot herziening is ook wel bekend onder de naam SES2+) via de procedure van herschikking³. De onderhandelingen over dit voorstel liggen sinds 2015 stil, aangezien de situatie rondom Gibraltar⁴ de triloogonderhandelingen in de weg stond. Door de uittreding van het VK uit de EU vormt dit geen blokkade meer. Gezien de verdere technologische ontwikkelingen en de aanhoudende groei van het luchtverkeer tot begin 2020, en de veranderende politieke context door de Europese Green Deal, acht de Commissie het nodig om het SES2+ voorstel te actualiseren.

Het aangepaste herschikkingsvoorstel SES bevat een aantal nieuwe elementen die nadrukkelijk verder gaan dan het SES2+ voorstel uit 2013. Zo wordt voorgesteld om de samenwerking tussen nationale toezichthouders en het prestatiebeoordelingsorgaan⁵ te vergroten, gecombineerd met het versterken van de rol en onafhankelijkheid van nationale toezichthouders. Een tweede belangrijk, nieuw element is de uitbreiding van de bevoegdheden van het prestatiebeoordelingsorgaan op het terrein van prestatiesturing. Een derde nieuwe element is de versterking van het netwerkmanagement door een uitbreiding van bevoegdheden van de netwerkbeheerder (*network manager*, NM)⁶. Zo wordt het netwerkoperatieplan (*Network Operations Plan*, NOP)⁷, waaraan de nationale luchtverkeersleidingsorganisaties gehouden zijn, verplichtend. De netwerkbeheerder kan in zijn additionele functie als capaciteitsmanager, een vierde nieuw element, via het prestatiebeoordelingsorgaan corrigerende maatregelen voorstellen voor deze nationale luchtverkeersleidingsorganisaties, zoals het voorschrijven van een andere manier van werken. Daarnaast wordt als vijfde nieuw element de netwerkbeheerder verantwoordelijk voor luchtruim- en infrastructuurmanagement⁸. Een zesde nieuw element is de mogelijkheid om vrijwillig bepaalde diensten, zoals datavoorziening, los te koppelen van de luchtverkeersdienstverlening en

³ Kamerstuk 22 112, nr. 1666.

⁴ Het conflict tussen het Verenigd Koninkrijk en Spanje over de status van Gibraltar heeft ertoe geleid dat de onderhandelingen over enkele commissievoorstellen op het gebied van luchtvaart stil kwamen te liggen.

⁵ Het huidige prestatiebeoordelingsorgaan is opgericht voor de periode van 1 januari 2017 tot 31 december 2024. Het prestatiebeoordelingsorgaan is een onafhankelijke groep experts die advies en expertise aan de Commissie levert, om de prestatie van de luchtnavigatiedienstverlening te verbeteren op het gebied van veiligheid, capaciteit, milieu en koste efficiëntie.

⁶ De netwerkbeheerder is de entiteit die de netwerkfuncties beheert ten behoeve van een veilig, economisch doeltreffend en milieuvriendelijk gebruik van het Europees luchtruim. In 2011 is EUROCONTROL aangewezen als netwerkbeheerder. In 2019 is EUROCONTROL opnieuw aangewezen als netwerkbeheerder voor een periode van 10 jaar, tot 31 december 2029.

⁷ Het netwerkoperatieplan is een beschrijving van de toegezegde levering van luchtverkeersleidingscapaciteit in het netwerk door luchtverkeersdienstverleners.

⁸ Onder luchtruim- en infrastructuurmanagement wordt het volgende verstaan: optimalisatie van het luchtruimontwerp voor het netwerk en beheer van de planning, monitoring en coördinatie van de activiteiten voor de uitrol van infrastructuur in het Europese netwerk van luchtverkeerbeheer en toezicht op de werking van deze infrastructuur.

extern uit te besteden. Ook zijn functionele luchtruimblokken (*functional airspace blocks*, FABs) niet langer verplicht. Verder wordt voorgesteld om diverse bepalingen die nu onderdeel zijn van de EASA Basisverordening⁹ te verplaatsen naar het aangepaste herschikkingsvoorstel SES.

De Commissie stelt dat met het aangepaste herschikkingsvoorstel SES dezelfde doelstellingen worden nagestreefd als met het SES2+ voorstel uit 2013, namelijk het versterken van de concurrentiekracht van het Europees luchtvervoerssysteem ten opzichte van andere vergelijkbare regio's, en het gemeenschappelijk Europees luchtruim verder uit te bouwen. Het voorstel moet versnippering in het Europees luchtruim tegengaan, zodat dit luchtruim efficiënter kan worden beheerd, het capaciteitstekort kan worden aangepakt zodat vertragingen en de daaruit voortvloeiende extra emissies kunnen worden tegengegaan. Dit moet bijdragen aan de doelstelling van Europese Green Deal om de CO₂-uitstoot te verminderen. Door het luchtverkeerbeheer schaalbaar te maken moet het systeem beter kunnen omgaan met zowel de aanhoudende verkeersgroei van de afgelopen jaren als met onvoorziene verkeersschommelingen, zoals bijvoorbeeld veroorzaakt door de COVID-19 pandemie.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie stelt dat met het gewijzigde voorstel dezelfde doelstellingen worden nagestreefd als met het voorstel voor herschikking van SES2+ van 2013. Om deze reden heeft de Commissie wederom gekozen voor een herschikkingsvoorstel en zou het impact assessment uit 2013¹⁰ volstaan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet steunt de doelstellingen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim. Ook het Nederlands beleid is gericht op het borgen van de veiligheid, vergroten van de capaciteit, minimaliseren van de milieu impact en waar mogelijk verlagen van de kosten van het luchtverkeerbeheer.

Binnen het huidige regelgevingskader wordt in Nederland bijgedragen aan de SES doelen via onder andere het civiel-militaire Programma Luchtruimherziening, de sturing van het kabinet op de prestaties van de luchtverkeersleidingsorganisaties en 1ATM¹¹.

De luchtnavigatiedienstverlening in Nederland wordt uitgevoerd door het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), het Ministerie van Defensie, de internationale organisatie EUROCONTROL (Maastricht Upper Area Control Centre, MUAC) en het KNMI. Deze organisaties vallen onder de (deels gezamenlijke) verantwoordelijkheid van de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie.

⁹ Verordening (EU) nr. 2018/1139, van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1139&qid=1604933793344&from=EN>).

¹⁰ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/single_european_sky/doc/ses2plus/swd%282013%29206-ia.pdf voor de Impact Assessment van de Commissie; en https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/single_european_sky/doc/ses2plus/swd%282013%29207-resume-ia_en.pdf voor de samenvatting.

¹¹ Kamerstuk 31 936, nr. 658.

Het kabinet ziet de «militaire waarborgen» uit de huidige Single European Sky (SES) raamwerkverordening¹², waarin onder meer staat dat «SES-voorschriften niet van toepassing zijn op militaire operaties en trainingen», als randvoorwaarde voor de efficiënte uitvoering van de grondwettelijke taak van de krijgsmacht en wenst deze te behouden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet beoordeelt de doelstellingen om het beheer van het Europese luchtruim te moderniseren, en duurzamere en efficiëntere vliegpaden te bereiken, als positief. De doelstellingen die met onderhavig voorstel en het voorstel prestatiebeoordelingsorgaan worden nagestreefd worden reeds door het kabinet ondersteund en ten uitvoering gebracht.

Het kabinet is echter kritisch op de manier hoe de Commissie invulling wil geven aan deze doelstellingen. Overkoepelend betreft het voorstel vooral een uitbreiding van bevoegdheden van Europese organisaties. Deze bevoegdheden worden momenteel door de lidstaten uitgeoefend of betreffen nieuwe bevoegdheden. Het kabinet acht dat met deze voorgestelde uitbreidingen van bevoegdheden van Europese organisaties de inhoud en vorm van het voorgestelde optreden te ver gaan en dat onvoldoende ruimte wordt gelaten aan de lidstaten hoe zij hun luchtruim en luchtvaartnavigatiedienstverlening, en het toezicht daarop, inrichten en aansturen. De Commissie geeft onvoldoende onderbouwing in hoeverre de doelstellingen kunnen worden bereikt met de voorgestelde maatregelen in het aangepaste herschikkingsvoorstel SES. Daarnaast acht het kabinet het reeds mogelijk binnen de huidige SES regelgeving de doelstellingen van het aangepaste herschikkingsvoorstel SES na te streven.

De maatregelen, die met het aangepaste herschikkingsvoorstel SES worden voorgesteld, worden door het kabinet grotendeels beoordeeld als vergaand en significant. Een duidelijke onderbouwing voor deze nieuwe voorstellen ontbreekt. Hieronder wordt de Nederlandse beoordeling van en inzet bij de belangrijkste maatregelen weergegeven.

Uitbreiding bevoegdheden: De voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden van het prestatiebeoordelingsorgaan en de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de netwerkbeheerder zorgen beide voor een inperking van de sturingsmogelijkheden van lidstaten. De planning van nationale infrastructuurprojecten en luchtruiminrichting worden belegd bij de netwerkbeheerder door middel van het verplichte netwerkooperatieplan dat moet worden goedgekeurd door de netwerkbeheerder. Dit betreft een nieuwe bevoegdheid voor de netwerkbeheerder die momenteel onder de verantwoordelijkheden van de lidstaten valt. Verder wordt de bevoegdheid over prestatiesturing (inclusief financiering) van de luchtverkeersdienstverlening belegd bij het vernieuwde prestatiebeoordelingsorgaan door middel van het rechtstreeks indienen van de prestatieplannen van de verschillende luchtverkeersdienstverleningsorganisaties bij dit orgaan. Onder de huidige SES-regelgeving zijn het de lidstaten die prestatieplannen voor de luchtverkeersdienstverlening ontwikkelen en een prestatieplan indienen bij de Commissie. Deze voorgestelde uitbreiding van de verantwoordelijkheden van de Europese organisaties met betrekking tot luchtruimontwerp en -beheer en presta-

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0549&qid=1603986082995>, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0550&qid=1603986082995>, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0551&qid=1603986082995> en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0552&qid=1603986082995>.

tiesturing is niet noodzakelijk en bovendien onwenselijk. Het kan ervoor zorgen dat nationale luchtverkeersleidingsorganisaties minder binding krijgen met de nationale prioriteiten en het risico bestaat dat Europese organisaties gaan bepalen waarin en wanneer nationale luchtverkeersdienstverleners mogen investeren, ook als dit niet in lijn is met nationaal luchtvaartbeleid. Het kabinet zal zich inzetten op het voorkomen van uitbreiding van bevoegdheden van het prestatiebeoordelingsorgaan en de netwerkbeheerder, omdat dit volgens het kabinet niet leidt tot het bereiken van de doelstellingen.

Militair- en staatsbelang: Het nemen van besluiten met betrekking tot inhoud, reikwijdte of uitvoering van militaire operaties en trainingen valt niet onder art. 100, lid 2, VWEU, en is daarmee een nationale bevoegdheid. Het aangepaste herschikkingsvoorstel SES mag geen (negatieve) invloed hebben op de strategische autonomie van lidstaten op het gebied van veiligheid en defensie. De expliciete uitzonderingsclausule die gebruikelijk is in de Europese luchtvaart-regelgeving voor militaire operaties en trainingen, in het voorstel opgenomen onder art. 1, lid 2, dient minimaal te worden gehandhaafd in het aangepaste herschikkingsvoorstel SES.

Inrichting publiek bestuur: Het kabinet steunt de focus in de voorstellen op prestatieverbetering, maar benadrukt het belang van maatwerk gelet op lokale omstandigheden. Er zijn grote verschillen in de complexiteit van het Europees luchtruim, onder andere door de ligging en omvang van luchthavens, en in het verkeersaanbod in de verschillende delen van de EU. De nationale toezichthouders zijn in de beste positie om de balans in de prestaties tussen netwerkbelang en lokale randvoorwaarden te beoordelen. Vanwege de onderlinge verschillen in het luchtruim mag er geen sprake zijn van een *one size fits all* benadering. Gelet op de verantwoordelijkheid van de staat is sturing op de prestaties, zoals een duurzame financiële huishouding van de luchtverkeersdienstverleners noodzakelijk. Door de sturing van en verantwoordelijkheid voor de luchtverkeersdienstverleners voor een omvangrijk deel te beleggen bij het prestatiebeoordelingsorgaan en de netwerkbeheerder, zal Nederland onvoldoende kunnen sturen op de kwaliteit en continuïteit van de luchtverkeersdienstverlening in het eigen luchtruim, en de uitvoering van het nationale luchtvaartbeleid.

Lokale omstandigheden: Ook de voorgestelde aanpassingen om het netwerk te optimaliseren onder verantwoordelijkheid van de netwerkbeheerder gaan volgens het kabinet te ver. Netwerkoptimalisatie moet worden ingezet als een instrument om efficiënte en duurzame connectiviteit mogelijk te maken. De rol van de «knopen» in het netwerk – het lokale luchtruim en de luchthavens – vereist nauwe betrokkenheid van lidstaten en lokale partijen. Daarnaast dient voor de civiele luchtvaart een afweging gemaakt te kunnen worden tussen lokale en netwerkbelangen. Het kabinet ziet graag dat deze rol bij de lidstaat blijft.

Digitalisering: Verdere digitalisering door de toepassing van meer en nieuwe digitale technologie wordt nagestreefd om het Europese luchtverkeerbeheersysteem flexibeler te maken, zodat efficiënter omgegaan kan worden met veranderende behoeften bij toe- of afname van het vliegverkeer. De toegevoegde waarde (in termen van: verminderen kosten, verhogen en beter schaalbaar maken van capaciteit, vergroten veiligheid en verlaging milieubelasting) en tevens de bijkomende nadelen van de voorgestelde aanpassingen op dit gebied zijn niet duidelijk. Digitalisering is een veelbelovende ontwikkeling die nader moet worden onderzocht. Het kabinet zal vragen om nader onderzoek te doen naar waar digitali-

sering voor luchtnavigatiedienstverlening een oplossing kan zijn om de doelstellingen te bereiken.

Complexiteit: Het voorstel introduceert meer complexiteit in het landschap van de betrokken organisaties en instituten door onder andere: 1) het loskoppelen van de verschillende luchtvaartnavigatiediensten voor het lagere (terminal) en het hogere (en-route) luchtruim, communicatie, navigatie en radardiensten, luchtvaartmeteo en luchtverkeerbeheer (ATM) data diensten, met hiermee gepaard gaande introductie van marktwerking voor een deel van deze diensten, 2) het splitsen van toezichttaken voor en-route en terminal luchtruim tussen, respectievelijk, het prestatiebeoordelingsorgaan en de nationale toezichthouder (NSA), en 3) het vergroten van de onafhankelijkheid van NSAs. Het voorstel is ook op deze aspecten niet met een grondige integrale analyse van de voor- en nadelen (kosten, veiligheid, capaciteit, etc.) onderbouwd. De impact van de maatregelen om NSAs te versterken wordt daarnaast deels ondermijnd doordat het prestatiebeoordelingsorgaan op EU-niveau besluiten kan nemen die leiden tot strikte randvoorwaarden voor de ruimte in de besluitvorming van de NSA. Daarnaast gaat het voorstel te ver door het stellen van gedetailleerde eisen over de opzet, inrichting en bemensing van de NSA. Deze vergaande complexiteit lijkt eerder contraproductief en het kabinet zal op deze punten meer opheldering vragen om een definitief oordeel te kunnen vormen.

Regionale samenwerking: Er wordt voorgesteld om de verplichting om met andere lidstaten samen te werken in functionele luchtruimblokken (*Functional Airspace Blocks, FABs*) te verwijderen, omdat volgens de Commissie de toegevoegde waarde ervan niet is bewezen. Het kabinet vindt dat via FABs laagdrempelige samenwerking tussen buurlanden op verschillende vlakken (lidstaten, luchtverkeersdienstverleners en NSAs) mogelijk wordt gemaakt. Er vindt in de huidige situatie ook regelmatig coördinatie plaats tussen FABs. De netwerkbeheerder werkt samen met de FABs om stap voor stap knelpunten in het Europese luchtruim op te lossen. Via FABs wordt geleidelijk toegewerkt naar een gemeenschappelijk Europees luchtruim, bijvoorbeeld ook door het opstellen van prestatieplannen op FAB-niveau in plaats van per lidstaat. Hiermee wordt prestatieverbetering over een groter volume luchtruim ondersteund. Het kabinet is voorstander van het handhaven van FABs in de regelgeving. Daar waar de regelgeving rondom FABs kan worden verbeterd, zal het kabinet zich daarvoor inzetten. Er wordt verder in het voorstel niet gesproken over stimulering van FABs.

Doel/middel regelgeving: Het voorstel heeft tot doel om het luchtverkeerbeheer veerkrachtiger en duurzamer te maken. Het kabinet is van mening dat alle voorgestelde maatregelen beoordeeld moeten worden op hun bijdrage aan het nastreven van dit doel, maar de informatie hiervoor ontbreekt in veel gevallen. Daarnaast is het kabinet van mening dat voor SES op Europees niveau moet worden gewerkt met doelregelgeving. Nu worden steeds meer methodieken voorgeschreven om tot bepaalde doelen te komen en steeds meer details in de regelgeving geïntroduceerd. Dit was al een groot bezwaar tegen het eerste herschikkingsvoorstel uit 2013. Dit gaat in tegen de positie van het kabinet bij het stellen van en invulling geven aan de prestatie-eisen. Luchtverkeersdienstverleners zouden in grote mate zelf en in nauwe onderlinge samenwerking moeten kunnen bepalen hoe de doelen gerealiseerd worden, rekening houdend met zowel het lokale als het netwerkbelang.

Keuze instrument: Doordat de Commissie gebruik maakt van de herschikkingsmethodiek was er geen verplichting voor de Commissie voor onderhavig voorstel een impact assessment uit te voeren. In dit voorstel

worden echter dusdanig veel nieuwe en vaak ingrijpende wijzigingen voorgesteld ten opzichte van de nu geldende SES verordeningen, dat het kabinet van mening is dat het voorstel niet zonder nieuwe impact assessment had kunnen worden aangeboden. Het voorstel wordt ondersteund door de impact assessment van het SES2+ voorstel uit 2013. De situatie in de luchtvaart en het luchtverkeerbeheer ten opzichte van 2013 is substantieel gewijzigd, ook als de effecten van COVID-19 buiten beschouwing worden gelaten. Hierdoor is de impact assessment uit 2013 volgens het kabinet niet meer van toepassing. Om een goede beoordeling van de wijzigingen te kunnen uitvoeren is een degelijke onderbouwing echter wel noodzakelijk.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat het voorstel is opgesteld voorafgaand aan de COVID-19 crisis, welke een grote impact heeft op de luchtvaartsector. De komende jaren zal het verkeer niet het niveau van 2019 bereiken, waardoor andere issues en behoeften zullen spelen in het luchtruim. Het kabinet vindt dat mede door deze veranderende omstandigheden opnieuw bekeken moet worden of de voorgestelde aanpassingen proportioneel en urgent zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel is kritisch ontvangen. Lidstaten zijn verdeeld over de aanpak van de Commissie. Zo zijn enkele lidstaten van mening dat voor dit voorstel een gebruikelijk voorbereidingsproces gevolgd had moeten worden, inclusief een nieuw impact assessment, zoals gebruikelijk bij nieuwe wetgevingsvoorstellen van de Commissie. De onderdelen in het voorstel die zien op een uitbreiding van bevoegdheden op Europees niveau worden door meerdere lidstaten kritisch bekeken. Volgens diverse lidstaten mag er, vanwege de onderlinge verschillen in het EU luchtruim, geen sprake zijn van een *one size fits all* benadering.

In het Europees Parlement werd al lange tijd uitgekeken naar dit voorstel. Het voorstel is over het algemeen positief ontvangen. Enkele leden zijn kritisch over de onderbouwing van de bijdrage van dit voorstel aan het behalen van de doelstelling op het gebied van duurzaamheid.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 100, lid 2, VWEU. Op grond van dit artikel kunnen het Europees Parlement en de Raad, in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, volgens de gewone wetgevingsprocedure, passende bepalingen vaststellen voor de luchtvaart. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder g), VWEU).

b) Subsidiariteit

De beoordeling van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Internationale samenwerking op het gebied van luchtruimbeheer en luchtvaartnavigatiediensten geschiedt reeds in de ICAO op grond van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart. De afspraken in dat verband zijn slechts in beperkte mate bindend en niet direct werkend. De wenselijkheid van communautaire wetgeving en samenwerking sluit aan op de doelstellingen van SES. De beoogde doelen van het onderhavige voorstel gericht op schaalbare luchtverkeersleidingscapaciteit en vermindering van de milieu impact zouden door gemeenschappelijke

regelgeving kunnen worden bereikt. Het kabinet is daarom ook voorstander van een netwerk georiënteerde aanpak. Met louter maatregelen van afzonderlijke lidstaten kan het doel niet worden verwezenlijkt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van het aangepaste herschikkingsvoorstel SES wordt als negatief beoordeeld. Het voorstel gaat op onderdelen aanzienlijk verder dan nodig is om de beoogde doelen te bereiken, en laat daarbij onvoldoende ruimte voor de lidstaten om hun noodzakelijke verantwoordelijkheden in te vullen. Dit is onder meer het geval bij de aanvulling van bevoegdheden van de netwerkbeheerder ten aanzien van de planning van infrastructuurprojecten en luchtruiminrichting. Dit is een bevoegdheid die nu vooral wordt ingevuld door de lidstaten, die de juiste afwegingen kunnen maken tussen nationale en lokale belangen zoals geluidsoverwegingen en netwerkbelangen. Ook de uitbreiding van bevoegdheden van het prestatiebeoordelingsorgaan op het terrein van prestatiesturing die nu door de lidstaten wordt ingevuld gaat te ver naar het oordeel van het kabinet. Met dit voorstel voorziet het kabinet dat zij de in Nederland werkzame luchtverkeersdienstverlenings-organisaties onvoldoende kan aansturen onder meer op het gebied van de financiële huishouding. Het kabinet kijkt ook kritisch naar het vergroten van de onafhankelijkheid van nationale toezichthouders (NSAs) en het splitsen van toezichttaken voor en-route en terminal luchtruim tussen het prestatiebeoordelingsorgaan en de NSA. Hiermee wordt te veel ingegrepen in de wijze waarop de lidstaten hun toezicht inrichten. Evenmin acht het kabinet het voorstel proportioneel ten aanzien van het loskoppelen van de verschillende luchtvaartnavigatiediensten voor het lagere (terminal) en het hogere (en-route) luchtruim, communicatie, navigatie en radardiensten, luchtvaartmeteo en ATM data diensten. Het voorstel introduceert hiermee meer complexiteit in het landschap van de betrokken organisaties en instituten die niet bijdraagt aan de doelen die met het voorstel worden nagestreefd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel leidt niet tot extra EU-uitgaven. Wel leidt het voorstel tot een wijziging in de EASA-begroting. EASA zal voortaan deels gefinancierd worden uit: a) financiering van Eurocontrol ter compensatie van het overnemen van de regelgevende activiteiten voor interoperabiliteit; en b) bijdrages van luchtverkeersleidingsorganisaties (effectief: betalingen van luchtruimgebruikers via luchtverkeersleidingstarieven) om het functioneren van het prestatiebeoordelingsorgaan te financieren. In andere luchtvaartveiligheidsdomeinen worden de regelgevende activiteiten betaald uit de algemene EASA-begroting. Het is niet duidelijk gemaakt waarom in dit geval ervoor gekozen is hiervan af te wijken. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen.

Indien het voorstel toch tot financiële gevolgen leidt is het kabinet van mening dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het meerjarig financieel kader: het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Doorvoering van het marktmechanisme voor diverse diensten zal mogelijk tot gevolg hebben dat er meer partijen onder toezicht komen te staan. Dit zal leiden tot hogere kosten van de luchtverkeersdienstverleners en de NSA (op dit moment: toezichthouder ILT).

Onder het aangepaste herschikkingsvoorstel SES mag de nationale contributie aan de Eurocontrol organisatie niet meer in de luchtverkeersleidingsheffingen worden opgenomen. Alleen de kosten van de netwerkbeheerder en MUAC zouden nog in aanmerking komen om via de heffingen te worden betaald. Dit betekent dat het overige deel van de contributie uit de rijksbegroting zal moeten worden betaald. Omdat de taken van Eurocontrol (buiten de netwerkbeheerder en MUAC) ook ten behoeve van de luchtvaartsector worden verricht heeft het kabinet twijfels bij dit onderdeel van het voorstel.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Doorvoering van het marktmechanisme voor diverse diensten zal tot gevolg hebben dat er meer partijen onder toezicht komen te staan. Dit zal leiden tot een opwaartse druk van de heffingen voor luchtverkeer dat gebruik maakt van het Nederlands luchtruim.

De uitbreiding van de technische vereisten naar fabrikanten van apparatuur die niet strikt veiligheid gerelateerd, maar interoperabiliteit gerelateerd is, kan leiden tot hogere kosten voor deze fabrikanten.

Onder het voorstel mag een deel van de Nederlandse contributie aan de Eurocontrol organisatie niet meer in de heffingen worden opgenomen. Hierdoor zou dit voorstel de heffingen voor luchtruimgebruikers wat verlagen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het aangepaste herschikkingsvoorstel SES bevat gedetailleerde en aanvullende eisen om de onafhankelijkheid van de toezichthouder (NSA) te regelen, inclusief eisen over bijvoorbeeld het werven en aanstellen van medewerkers. Deze eisen zullen meer administratieve lasten met zich mee brengen voor de rijksoverheid.

In overleg met de toezichthouder en de luchtverkeersdienstverlener zal de eventuele verandering in regeldruk worden bekeken. Het kabinet zal trachten tot definitieve verordeningen te komen waarin de regeldruk zo min mogelijk wordt verhoogd en een eventuele verhoging in verhouding staat met het te behalen doel.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Hoewel het verminderen van de fragmentatie in het Europese luchtruim via een netwerk georiënteerde aanpak het concurrentievermogen van de Europese luchtvaartsector kan verbeteren, leidt een uitbreiding van bevoegdheden van het prestatiebeoordelingsorgaan en de netwerkbeheerder tot een afbreuk van de sturingsmogelijkheden van lidstaten op

luchtverkeersdienstverleners. Hierdoor kan Nederland in mindere mate sturen op de kwaliteit en continuïteit van de luchtverkeersdienstverlening in het eigen luchtruim en heeft Nederland niet meer de volledige bevoegdheid om voor de civiele luchtvaart een afweging te kunnen tussen lokale en netwerkbelangen. Dit kan de concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaartsector negatief beïnvloeden.

De Commissie streeft met de introductie van marktwerking voor een deel van de diensten naar het verhogen van de kostenefficiëntie van het systeem. Er is niet onderbouwd of er een markt is voor het uitvoeren van deze diensten en wat de effecten zijn van de voorgestelde maatregelen om concurrentie tussen dienstverleners in het luchtruim te introduceren.

6. Implicaties juridisch

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

Voor zover thans valt te overzien zal het voorstel en de daaropvolgende uitvoeringsverordeningen tot aanpassing van nationale voorwaarden leiden. Dit zal wijziging met zich meebrengen van de Wet Luchtvaart, in het bijzonder de hoofdstukken 5 (Luchtverkeer) en 11 (toezicht en handhaving) en de lagere regelgeving die krachtens deze wet van toepassing zijn.

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

Het voorstel bevat nieuwe bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Waar voor uitvoeringshandelingen is gekozen (artikel 3, 6, 18, 23, 27, 29, 31 en 35) kan het kabinet daarmee instemmen, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Waar voor de onderzoeksprocedure is gekozen (artikel 3, 6, 27, 29, 31 en 35) kan het kabinet daarmee instemmen, omdat het gaat om handelingen van algemene strekking.

Artikel 3, tiende lid, uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure. Met deze grondslag kunnen gedetailleerde regels met voorwaarden voor NSA aanwervings- en selectieprocedures worden vastgesteld.

Artikel 6, zesde lid, uitvoeringsvoorschriften en uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure. Het gaat om gedetailleerde bepalingen over het economisch certificaat betreffende de regels en procedures voor certificering en voor de uitvoering van onderzoeken, inspecties, audits en andere monitoringactiviteiten die noodzakelijk zijn om te garanderen dat de nationale toezichthoudende instanties effectief toezicht houden op de onder deze verordening vallende entiteiten. Indien er een economisch certificaat voor de luchtverkeersdienstverleners komt kan het kabinet een grondslag voor het stellen van uitvoeringshandelingen ten aanzien van het toezicht, etc. ondersteunen. Hiermee wordt eenzelfde uitwerking voorzien als bij het veiligheidscertificaat.

Artikel 18 uitvoeringshandelingen volgens raadplegingsprocedure. Met deze grondslag kunnen eisen en procedures aan de tenuitvoerlegging van de prestatieregeling worden gesteld. Gezien het ingrijpende karakter van de voorgestelde prestatieregeling wat betreft dienstverlening en financiering van luchtverkeerbeheer, zou in dit geval de onderzoeksprocedure moeten worden toegepast.

Artikel 23 uitvoeringshandelingen volgens raadplegingsprocedure. Met deze grondslag kunnen eisen en procedures aan de tenuitvoerlegging van de heffingsregeling worden gesteld. Gezien de directe relatie van de heffingsregeling met de financiering van luchtverkeerbeheer, zou in dit geval de onderzoeksprocedure moeten worden toegepast.

Artikel 27, achtste lid uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure. De Commissie stelt gedetailleerde regels vast voor de uitvoering van de netwerkfuncties, de taken van de Netwerkbeheerder en de governance mechanismen, met inbegrip van besluitvormingsprocessen en crisisbeheersing.

Artikel 29, uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure. Hiermee worden ten aanzien van de betrekkingen met belanghebbenden uitvoeringshandelingen vastgesteld met maatregelen met de voorwaarden waaronder luchtruimgebruikers kunnen worden geraadpleegd en bij de goedkeuring van investeringsplannen kunnen worden betrokken.

Artikel 31, lid 4 uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure. Deze grondslag ziet op de beschikbaarheid van en toegang tot operationele gegevens voor het algemene luchtverkeer met voorschriften voor de terbeschikkingstelling van en toegang tot gegevens.

Artikel 35, lid 4 uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure. Met deze grondslag kunnen gemeenschappelijke projecten en *governance* mechanismen worden vastgesteld.

Het voorstel bevat ook nieuwe bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen.

Artikel 6, derde lid gedelegeerde handelingen overeenkomstig artikel 36: bevoegdheidsdelegatie voor 7 jaar met stilzwijgende verlenging. Het gaat om het economisch certificaat en gedelegeerde handelingen teneinde de in bijlage I vermelde lijst te wijzigen met het oog op de totstandbrenging van een economisch gelijk speelveld en een veerkrachtige dienstverlening. Ervan uitgaande dat er een economisch certificaat komt, dan kan het kabinet hierbij gedelegeerde handelingen steunen, omdat dit een wijziging van een niet essentieel onderdeel van de verordening betreft.

Artikel 26, vijfde lid gedelegeerde handelingen overeenkomstig artikel 36: bevoegdheidsdelegatie voor 7 jaar met stilzwijgende verlenging voor het toevoegen van netwerkfuncties. Wat onderdeel uitmaakt van de netwerkfuncties valt onder de reikwijdte van de verordening en beschouwt het kabinet als een essentieel onderdeel. Het toevoegen van netwerkfuncties hoort niet via gedelegeerde handelingen te worden aangevuld. Hiervoor dient de gewone wetgevingsprocedure te worden gevolgd.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde datum van inwerkingtreding van het voorstel is 20 dagen na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie. Aanpassing van verwijzingen naar deze verordening in de Wet luchtvaart is echter noodzakelijk. Hiervoor is een uitgestelde toepasselijkheid van de verordening nodig.

Voor het voorgestelde artikel 3, derde lid betreffende de onafhankelijkheid van de NSAs wordt voorgesteld dat deze van toepassing zal zijn 4 jaar na de datum van inwerkingtreding. Deze termijn wordt door het kabinet redelijk geacht om de benodigde wijzigingen in de organisatie in te

voeren. De voorgestelde artikelen 10 tot en met 24 betreffende de prestatieregeling zullen van toepassing zijn met ingang van 1 juli 2023. Artikel 11 van Verordening (EG) nr. 549/2004 – de huidige Kaderverordening – en artikel 15 van Verordening (EG) nr. 550/2004 – de Luchtvaartnavigatiedienstenverordening –, en de op basis daarvan vastgestelde uitvoeringshandelingen, worden echter voorgesteld van toepassing te blijven met het oog op de tenuitvoerlegging van de prestatie- en heffingsregelingen voor de derde referentieperiode. Het kabinet acht deze bepaling noodzakelijk gezien de huidige looptijd van de derde referentieperiode. Artikel 26, lid 3 (netwerkfuncties) en artikel 32 (luchtvaartinlichtingen) worden voorgesteld van toepassing te zijn op de netwerkbeheerder vanaf dag waarop een aanstellingsbesluit, dat na de inwerkingtreding van deze verordening is vastgesteld overeenkomstig artikel 27, lid 2 (uitvoeringshandeling) en dat deze bepalingen omvat, van toepassing wordt. Hiermee loopt de toepasselijkheid van de voorgestelde bepalingen gelijk met de benodigde wijzigingen bij de netwerkbeheerder.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat in het voorgestelde artikel 43 een evaluatiebepaling waarin de Commissie uiterlijk in 2030 een evaluatie uitvoert om de toepassing van deze verordening te beoordelen. Deze evaluatiebepaling zal vooral betrekking moeten hebben op de uitvoering van de functie van het prestatiebeoordelingsorgaan, in het licht van de onderliggende doelstellingen. Die evaluatie zal dus betrekking hebben op de in het voorstel prestatiebeoordelingsorgaan voorgestelde wijzigingen.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Daar waar nu een relatief duidelijke competentie is vastgesteld in de bestaande SES regulering, ontstaan er door de uitbreiding van competenties van EASA en het prestatiebeoordelingsorgaan gedeelde of overlappende competenties met die van nationale bevoegde autoriteiten. Het vraagstuk van wie waarvoor verantwoordelijk is wordt daarmee complex. Ook zal het vermoedelijk leiden tot meer personele inzet, met competenties die niet of nauwelijks op de arbeidsmarkt verkrijgbaar zijn. Aangewezen organisaties zijn daar ook geen oplossing voor aangezien ook daar toezicht op gehouden moet worden. Het streven naar meer onafhankelijkheid voor de nationale bevoegde autoriteit is ook niet in lijn met de situatie met betrekking tot het toezicht zoals die in Nederland is ingericht. De nationale bevoegde autoriteit is ingebed in de Inspectie Leefomgeving en Transport en heeft met name in de werving van personeel te maken met overheidsbrede regels. Verdere verdeling van bevoegdheden is ook tegenstrijdig met het streven in Nederland naar een toezichtsorganisatie.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.