

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2988

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 2987)

Fiche: Verordening Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart -prestatiebeoordelingsorgaan gemeenschappelijk Europees luchtruim

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart -prestatiebeoordelingsorgaan gemeenschappelijk Europees luchtruim

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1139 met betrekking tot het vermogen van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart om op te treden als prestatiebeoordelingsorgaan van het gemeenschappelijk Europees luchtruim
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 577 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0577&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie*
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 herziening van de regelgeving om het Europees Agentschap voor luchtvaartveiligheid (*European Union Aviation Safety Agency*, EASA) op te kunnen laten treden als prestatiebeoordelingsorgaan (*Performance Review Body*, PRB) voor SES (hierna: voorstel prestatiebeoordelingsorgaan). Voor het andere voorstel van de Commissie – een aanpassing van het voorstel voor herschikking (*recast*) van de regelgeving inzake de tenuitvoerlegging van SES (hierna: het aangepaste herschikkingsvoorstel SES) – is een separaat fiche opgesteld¹. 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.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2987

Dit voorstel betreft de praktische uitvoering en juridische implementatie van het voorstel het prestatiebeoordelingsorgaan² dat rechtstreeks de prestatiedoelen moet gaan vaststellen van de nationale luchtverkeersleidingsorganisaties onder EASA te brengen. Om uitvoering te kunnen geven aan het onderbrengen van het prestatiebeoordelingsorgaan bij EASA dient de EASA Basisverordening³ te worden aangepast. De uitwerking van de rol en verantwoordelijkheden van het prestatiebeoordelingsorgaan zijn onderdeel van het aangepaste herschikkingsvoorstel SES. Het prestatiebeoordelingsorgaan zal binnen EASA functioneel gescheiden zijn van de EASA directie(s) die toezicht houden op de vliegveiligheid en zal hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan de uitvoerend directeur van EASA. De voorgestelde verordening verzorgt de introductie van het orgaan (regelgevende raad voor prestatiebeoordeling); een adviserend coördinatieorgaan voor nationale toezichthouders (adviesraad voor prestatiebeoordeling); de functie van directeur voor prestatiebeoordeling; en een beroepsraad voor prestatiebeoordeling. Het voorstel bevat diverse bepalingen die er zorg voor moeten dragen dat de onafhankelijkheid van het prestatiebeoordelingsorgaan binnen EASA gegarandeerd is. De activiteiten van het prestatiebeoordelingsorgaan zullen vooral moeten worden gefinancierd door de luchtverkeersleidingsorganisaties.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld

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 luchtverkeer-beheer.

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 1ATM⁴.

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) en het KNMI. Deze organisaties vallen onder de (deels gezamenlijke) verantwoordelijkheid van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie.

² 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.

³ 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>). Deze verordening voorziet in de oprichting van EASA en stelt gemeenschappelijke veiligheidsregels door gemeenschappelijke implementatie van ICAO SARPS.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 658

Het kabinet ziet de «militaire waarborgen» uit de huidige Single European Sky (SES) raamwerkverordening⁵, 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 aangepaste herschikkingsvoorstel SES worden nagestreefd worden reeds door het kabinet ondersteund en ten uitvoering gebracht.

Het kabinet hecht belang aan een goede prestatiebesturing om zodoende de prestatie van luchtverkeersbeheer te verbeteren als het gaat om veiligheid, capaciteit, kosten-efficiëntie en milieu. Voor het kabinet is het echter onvoldoende duidelijk hoe het onderbrengen van het prestatiebeoordelingsorgaan bij EASA en de voorgestelde inrichting van het prestatiebeoordelingsorgaan hieraan gaat bijdragen. Overkoepelend betreft dit voorstel vooral een uitbreiding van bevoegdheden van het prestatiebeoordelingsorgaan bij EASA die op dit moment bij de lidstaten liggen. Door de summiere onderbouwing is het kabinet niet overtuigd dat en op welke wijze deze uitbreiding van bevoegdheden bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van een meer schaalbaar en duurzamer luchtverkeersbeheer. Het kabinet acht deze uitbreiding van bevoegdheden problematisch vanwege de nationale verantwoordelijkheid met betrekking tot het luchtruim. De Commissie geeft daarnaast onvoldoende onderbouwing in hoeverre de doelstellingen kunnen worden bereikt met de voorgestelde maatregelen in het voorstel prestatiebeoordelingsorgaan. Bovendien is het reeds mogelijk om binnen de huidige SES-regelgeving de doelstellingen na te streven.

Met het voorstel wordt meer complexiteit geïntroduceerd in een al drukke en complexe omgeving. Door de sturing van de luchtverkeersdienstverleners deels te beleggen bij het prestatiebeoordelingsorgaan binnen EASA, zal Nederland onvoldoende kunnen sturen op de kwaliteit en continuïteit van de luchtverkeersdienstverlening in het eigen luchtruim en de uitvoering van relevante onderdelen van het nationale luchtvaartbeleid. Het kabinet ziet graag dat deze rol bij de lidstaat blijft.

Het kabinet is van mening dat de inhoud van dit voorstel in samenhang moet worden gezien met het aangepaste herschikkingsvoorstel SES, waarbij het logisch is om de behandeling te starten met het aangepaste herschikkingsvoorstel SES. In de discussies over het aangepaste herschikkingsvoorstel SES dient te worden besloten hoe de prestatiebesturing moet gaan functioneren en welke rol het prestatiebeoordelingsorgaan daarin heeft. Pas daarna kan worden gesproken over de vraag hoe het prestatiebeoordelingsorgaan moet worden ingericht en waar dit moet worden ingebed.

⁵ <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>

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel is in gezamenlijkheid met het aangepaste herschikkingsvoorstel SES gepresenteerd. Over het algemeen zijn het onderhavige voorstel en het aangepaste herschikkingsvoorstel SES kritisch ontvangen. Specifiek voor het voorstel om het prestatiebeoordelingsorgaan bij EASA onder te brengen willen veel lidstaten eerst meer zekerheid over de prestatiesturing als onderdeel van het aangepaste herschikkingsvoorstel SES, voordat zij willen beoordelen of dit gerelateerde voorstel gepast is.

Ook in het Europees parlement is onderhavig voorstel in gezamenlijkheid met het aangepaste herschikkingsvoorstel SES gepresenteerd. Er werd al lange tijd uitgekeken naar een herziening van de SES-regelgeving. De twee Commissie voorstellen zijn door het EP over het algemeen positief ontvangen. Enkele leden zijn kritisch over de onderbouwing van de bijdrage van de twee voorstellen 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 luchtvaartbeheer 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 genoemde herschikkingsvoorstel SES gericht op schaalbare luchtverkeersleidingscapaciteit en vermindering van de milieu impact zouden door gemeenschappelijke regelgeving kunnen worden bereikt. Met louter maatregelen van afzonderlijke lidstaten kunnen deze doelen niet worden verwezenlijkt. Onderhavig voorstel bevat de nadere uitwerking van onderdelen in het herschikkingsvoorstel SES met de benodigde wijzigingen in de EASA Basisverordening.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van het voorstel wordt als negatief beoordeeld. In dit voorstel worden de taken van het prestatiebeoordelingsorgaan ondergebracht bij EASA en wordt de bevoegdheid over prestatiesturing van de luchtverkeersdienstverlening van het prestatiebeoordelingsorgaan – dat reeds is geïntroduceerd in het genoemde herschikkingsvoorstel SES – nader ingevuld. Met name de bevoegdheden over prestatiesturing (inclusief financiering) van de luchtverkeersdienstverlening door middel van het rechtstreeks indienen van de prestatieplannen van de verschillende luchtverkeersdienstverleningsorganisaties gaat het kabinet te ver. Onder de huidige SES-regelgeving zijn het de lidstaten die prestatieplannen van de luchtverkeersdienstverleningsorganisaties goedkeuren en

een nationaal prestatieplan indienen bij de Commissie. De noodzakelijke aansturing van de lidstaat op de luchtverkeersdienstverlening wordt hiermee sterk verminderd. Het kabinet ziet hier een risico dat onvoldoende rekening kan worden gehouden met nationale en lokale belangen ten opzichte van netwerkbelangen. Hierdoor gaat het voorgestelde optreden verder dan noodzakelijk en laat het onvoldoende ruimte aan de lidstaten.

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 financiering van Eurocontrol ter compensatie van het overnemen van de regelgevende activiteiten voor interoperabiliteit en bijdrages van luchtverkeersleidingsorganisaties (effectief: betalingen van luchtruimgebruikers via luchtverkeersleidingstarieven) om het functioneren van het prestatiebeoordelingsorgaan te financieren.

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: 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

Voor zover thans valt te overzien leidt het voorstel niet tot extra uitgaven voor de rijksoverheid.

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

De financiering van de activiteiten van het prestatiebeoordelingsorgaan uit heffingen zal de heffingen voor de luchtvaartmaatschappijen verder verhogen.

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

Het onderbrengen van het prestatiebeoordelingsorgaan onder EASA heeft tot gevolg dat luchtverkeersdienstverleners zich voor verschillende activiteiten bij verschillende toezichthouders moeten verantwoorden. Dit zal hogere kosten en administratieve lasten voor luchtverkeersdienstverleners met zich meebrengen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Een verruiming van bevoegdheden van het prestatiebeoordelingsorgaan onder EASA kan leiden 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 maken tussen lokale en netwerkbelangen. Dit kan de concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaartsector negatief beïnvloeden.

6. Implicaties juridisch

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

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 om uitvoeringshandelingen vast te stellen.

Artikel 120 bis, achtste lid uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure. Hiermee worden regels gesteld voor de berekening van de jaarlijkse bijdragen van aangewezen verleners van luchtverkeersdiensten. Het kabinet maakt het voorbehoud dat het bedenken heeft bij financiering van het prestatiebeoordelingsorgaan uit bijdragen van luchtverkeersdienstverleners. Indien wel tot deze aanpak wordt besloten, kan het kabinet uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure voor Artikel 120 bis, achtste lid, steunen, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd en het gaat om handelingen van algemene strekking.

Artikel 126 bis, vierde lid uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure. Hierin wordt voorgesteld gedetailleerde regels vast te stellen voor de door het als prestatiebeoordelingsorgaan optredende Agentschap opgelegde vergoedingen en heffingen, waarin met name wordt gespecificeerd hoe hoog die vergoedingen en heffingen zijn en hoe ze moeten worden betaald. Het kabinet maakt het voorbehoud dat het bedenken heeft bij financiering van het prestatiebeoordelingsorgaan uit vergoedingen en heffingen. Indien wel tot deze aanpak wordt besloten, kan het kabinet uitvoeringshandelingen volgens onderzoeksprocedure in Artikel 126 bis, zesde lid, steunen, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd en het gaat om handelingen van algemene strekking.

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

In het voorstel wordt voorgesteld dat de verordening in werking treedt op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie wat de gebruikelijke inwerkingtredingstermijn is.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het aangepaste herschikkingsvoorstel SES 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 onderhavige voorstel voorgestelde wijzigingen.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft tot gevolg dat nationale toezichthouders (NSAs) moeten gaan samenwerken met het prestatiebeoordelingsorgaan dat is ondergebracht bij EASA. Daarnaast neemt het prestatiebeoordelingsorgaan enkele taken van de NSAs over waar het gaat om het hogere (*en-route*) luchtruim. Tegelijkertijd introduceert het voorstel hiermee meer complexiteit in het landschap van en noodzaak voor coördinatie tussen de betrokken organisaties en instituten, wat de werklast weer kan verhogen.

Door het splitsen van toezichtstaken voor *en-route* en terminal luchtruim tussen het prestatiebeoordelingsorgaan en de NSA zullen luchtverkeersleidingsorganisaties onder verschillende toezichthouders komen te staan. Dit vergroot de complexiteit en verhoogt de management last van luchtverkeersleidingsorganisaties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.