

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 678

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; (Kamerstuk 22 112, nr. 677)
5. Verordening inzake luchtvaartveiligheid en EASA;
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-Onderzoeksinfrastucturen; (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 luchtvaartveiligheid en EASA

1. Algemene gegevens

Voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 216/2008 op het gebied van luchthavens, luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten en tot intrekking van Richtlijn 2006/23/EG van de Raad.

Datum Commissiedocument: 25 juni 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 390 definitief 2008/0128 (COD)

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197169

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2008) 2086 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *accompanying the Proposal for a amending Regulation (EC) No 216/2008 in the field of aerodromes, air traffic management and air navigation services and repealing Council Directive 06/23/EEC Impact Assessment:* SEC(2008) 2088 (Opinie Impact Assessment Board)

Behandelingstraject Raad: De behandeling van het voorstel heeft plaats in de Raadswerkgroep Vervoer (Luchtvaart). Het Voorzitterschap heeft aangegeven er niet van uit te gaan het voorstel tijdens de lopende Voorzitterschapperiode voor een algemene oriëntatie aan de Transportraad voor te zullen leggen

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) *Rechtsbasis:* Artikel 80, lid 2, EG-Verdrag.
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* Gekwalificeerde meerderheid, Codecisieprocedure, TRAN-commissie (transport en toerisme), rapporteur Marinescu (PPE).
- c) *Comitologie:* Het voorstel voorziet in bevoegdheden voor de Europese Commissie om met bijstand van een comité ingesteld met de regelgevingprocedure met toetsing op basis van de artikelen 5bis en 7, met inachtneming van art 8 van Besluit 1999/468 uitvoeringsregelingen vast te stellen. Het comité in kwestie bestaat reeds («EASA-comité»).

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel voorziet in uitbreiding van het communautaire kader voor de veiligheid van de burgerluchtvaart, dat thans betrekking heeft op luchtvaartuigen en de verantwoordelijkheid voor de operaties daarmee. De uitbreiding legt de basis voor veiligheidsvoorwaarden voor luchtverkeersdienstverlening en voor luchthavens.

Het voorstel is gebaseerd op art 80 lid 2 van het EG-Verdrag. Het is een aangelegenheid van gedeelde bevoegdheid. Het subsidiariteitsoordeel is positief, het proportionaliteitsoordeel negatief. Dat laatste houdt met name verband met aangelegenheden, zoals bij luchthavens, die om een lokale afweging vragen. De financiële implicaties zijn bescheiden, er zijn wel enige administratieve lasten.

Nederland steunt de doelstelling van het voorstel. Er is wel een groot aantal verbeteringen nodig. Het gaat daarbij in het bijzonder om het beperken van de voorgestelde bepalingen tot zaken die strikt voor de veiligheid nodig zijn. De essentiële veiligheidseisen dienen concreter te

worden geformuleerd. In het voorstel wordt thans teveel aan de comitologie overgelaten.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel geeft invulling aan de tweede pijler van het Single European Sky-II pakket, een eenvormig communautair veiligheidskader.

De basis voor dat kader is de verordening voor gemeenschappelijke regels voor de luchtvaartveiligheid en de oprichting van het Europese Agentschap voor de Luchtvaartveiligheid (*European Aviation Safety Agency*, hierna te noemen de EASA), EG-verordening 216/2008. Deze verordening, hierna als EASA-verordening aangeduid, voorziet reeds in geharmoniseerde voorwaarden voor de veiligheid en de certificaten voor luchtvaartuigen, de luchtvaartoperaties en de bestuurders van luchtvaartuigen.

Het onderhavige voorstel voorziet in aanvullende veiligheidsvoorwaarden voor:

- De inrichting, inclusief de apparatuur, en de operatie van luchthavens; dit komt tot uitdrukking in verplichte certificaten voor luchthavens en voor luchthavenbeheerders.
- De kwaliteit van de luchtverkeersdienstverlening, systemen, onderdelen van systemen en het gebruik met luchtvaartuigen van het luchtruim. Luchtverkeersdienstverleners, zoals de Nederlandse LVNL (Luchtverkeersleiding Nederland), dienen daartoe over certificaten te beschikken; die vergunningplicht is via de comitologie uit te breiden naar systemen en apparatuur alsmede naar organisaties die deze systemen en apparatuur ontwerpen.
- De bekwaamheid en medische geschiktheid van luchtverkeersleiders. De diploma-eisen voor luchtverkeersleiders worden in de verordening overgenomen vanuit EG-richtlijn 2006/23, die zelf wordt ingetrokken. Daarnaast kunnen via comitologie certificatieverplichtingen voor opleidingsorganisaties en simulatoren worden gesteld.
- Keuringsinstanties voor verkeersleidingapparatuur en -systemen.

Het voorstel voorziet in een ruime bevoegdheid voor de Europese Commissie om via de comitologie nadere regelingen vast te stellen. De EASA zal, zoals voor haar huidige taken, bindende specificaties voor de certificatie uitgeven en heeft de taak de naleving van de voorwaarden door de lidstaten te inspecteren. Het agentschap zal daarnaast de certificaten afgeven aan organisaties uit derde landen en aan de luchtverkeersdienstverleners die in meer dan drie landen diensten verlenen.

- *Impact assessment Commissie*

Het *impact assessment* is opgemaakt aan de hand van scenario's, die variëren van niets doen tot het oprichten van een nieuw agentschap. Het *assessment* bevestigt de voordelen van de gekozen uitbreiding van het EASA-kader. De beoordeling sluit aan op het advies dat de Groep op Hoog Niveau inzake het toekomstig regelgevend kader voor de luchtvaart in juli 2007 aan de Commissie heeft uitgebracht¹.

De Commissie raamt het aantal personeelsleden dat voor de nieuwe regelgevende en inspecterende taken van EASA nodig is op 33 fte (17 voor luchthavens, 16 voor *Air Traffic Management/Air Navigation Services*, hierna aan te duiden als ATM/ANS), die voor het merendeel worden overgeheveld van Eurocontrol.

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

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

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

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit: positief.*
De beoogde uitbreiding van de harmonisatie van veiligheidsregels voor de luchtvaart kan niet anders dan door gemeenschappelijke regelgeving worden voorzien. Internationale samenwerking bij de harmonisatie geschiedt reeds in de Internationale BurgerLuchtvaart Organisatie (ICAO). 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 doelstelling van EG-verordening 216/2008.
- *Proportionaliteit: negatief.*
Het voorstel is proportioneel voorzover het op gemeenschappelijk geldende veiligheidsvoorwaarden voor de betreffende deelgebieden – de luchthavens en luchtverkeersdienstverlening – is gericht. Het voorstel is niet zonder meer proportioneel op onderdelen die verder gaan dan voor de veiligheid nodig is en waarbij ook lokale omstandigheden een belangrijke rol spelen. Dit is ondermeer het geval bij voorwaarden voor de precieze inrichting van de luchthavens en het luchtruim. Het voorstel is ook niet proportioneel voorzover er dubbele regelgeving zou ontstaan met de veiligheidsvoorwaarden die op grond van de verordeningen voor de Single European Sky (EG-verordeningen 549–552/2004, hierna aangeduid als de SES-verordeningen) zijn vastgesteld. Evenmin is het voorstel proportioneel voor zover EASA certificaten afgeeft aan luchtverkeersdienstverleners die in meer dan drie landen diensten verlenen.

c) Nederlands oordeel

Onderdelen van het voorstel zijn gericht op aangelegenheden die primair een lokale beoordeling vragen. Dit is bijvoorbeeld het geval met voorwaarden voor de inrichting en het ontwerp van luchthavens en luchtruim, waarbij ook andere dan veiligheidsbelangen aan de orde zijn. In die zin is het voorstel niet proportioneel. Daartoe dient eerst een duidelijke afbakening te worden gemaakt tussen aangelegenheden die gemeenschappelijk dan wel nationaal zijn vast te stellen.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

In het *Impact assessment* is aangegeven dat de kosten voor het direct met de taken verbonden personeel, vergaderingen etc. voor de periode 2008 t/m 2013 € 27,4 mln bedragen. Daarvan zou € 0,6 mln door derde landen moeten worden gefinancierd. Op basis van de BN-verdeelsleutel van 4,6% is het Nederlandse aandeel in de EU-uitgaven derhalve € 1,2 mln.

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

Voor zover te overzien zijn aan de voorstellen geen financiële of personele gevolgen voor de Rijksoverheid of voor decentrale overheden verbonden. Mocht dit toch het geval blijken te zijn, dan zullen deze binnen de begrotingen van de betreffende departementen worden opgevangen. Indien in

toekomst sprake is van additionele certificeringen, bijvoorbeeld van systemen en apparaten en van de producenten daarvan, zal dit weliswaar leiden tot meerkosten (met name personeel), maar ook tot meerontvangsten. Per saldo is die certificering dan budgetneutraal.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Het voorstel tot aanpassing van de verordeningen heeft als zodanig geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger. Extra kosten kunnen er wel zijn voor het geval dat certificaten van de EASA nodig zijn. De tarieven van die certificaten worden via de comitologie vastgesteld. Ook indien in toekomst sprake is van additionele certificeringen, bijvoorbeeld van systemen en apparaten en van de producenten daarvan, zal dit voor bedrijven en burgers leiden tot meerkosten.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden
Voor zover de nieuwe communautaire voorwaarden kunnen worden ingepast in de bestaande certificaten voor luchthavenexploitanten, luchtverkeersdienstverleners en andere vergunninghouders, zullen er geen wezenlijke extra lasten zijn. Veel hangt af van de mate waarin de implementatieregelingen die via comitologie worden vastgesteld, gedetailleerder zijn dan nationaal gebruikelijk is. Van belang is hierbij de praktijk om alleen die specifieke veiligheidsnormen op te nemen, die vanuit een oogpunt van risicobeheersing noodzakelijk zijn. De praktijk leert dat een meerderheid van lidstaten minder met deze praktijk vertrouwd is en inzet op meer gedetailleerde regelgeving, ook in gevallen waar dat vanuit een risicobenadering minder noodzakelijk is. Indien dat de uitkomst is van de comitologiebesluiten, zal er sprake zijn van toenemende regeldruk. Indien in toekomst sprake is van additionele certificeringen, bijvoorbeeld van systemen en apparaten en van de producenten daarvan, nemen de administratieve lasten toe.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger
De certificaten scheppen aanvullende lasten voor ondernemingen en particulieren die deze nodig hebben. Waar deze certificaten in de plaats komen van bestaande vergunningen, zal er ook een vermindering van de lasten zijn. In hoeverre netto gezien sprake is van meer of minder administratieve lasten en regeldruk, is afhankelijk van de mate waarin de implementatieregelingen gedetailleerd zullen zijn. Voor de consequenties daarvan is te verwijzen naar de toelichting onder sub d) hiervoor. Stijgingen van de administratieve lasten voor bedrijven voortvloeiend uit dit voorstel dienen te worden gecompenseerd door een daling in de administratieve lasten elders door de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lasten-tegenvallers (Bijlage 7 Miljoenennota).

6. Implicaties juridisch

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

Voor zover thans valt te overzien zullen het voorstel en de daarop volgende 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 8 (Luchthavens) en de lagere regelgeving die krachtens deze wet van toepassing zijn.

b) Voorgestelde datum van inwerkingtreding met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen is gebonden aan de datum waarop de uitvoeringsverordeningen van kracht zullen zijn. Daarmee volgt het voorstel de wijze waarop de inwerkingtreding van de

bestaande EASA-verordening 216/2008 is geregeld. Als uiterste datum waarop de bepalingen van het onderhavige voorstel van toepassing zullen zijn is 1 januari 2013 voorgesteld. Deze datum is op bepaald optimistische verwachtingen gebaseerd.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Verordening 216/2008 bevat reeds een evaluatiebepaling (art 62). Op grond daarvan zal het effect van de bepalingen van onderhavige voorstel iedere vijf jaar worden geëvalueerd.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het verlenen van en houden van toezicht op de certificaten voor civiele luchthavens en de daarbij behorende luchthavenexploitanten berust bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Uitvoering van en toezicht op de certificering voor de veiligheid van de civiele luchtverkeersdiensten berust ook bij de Inspectie. Het voorstel gaat er van uit dat de certificering van de UAC-Maastricht (*Upper Air Traffic Control* Maastricht, hierna als UAC-Maastricht aangeduid) (luchtverkeersdienstverlening voor meer dan drie landen), bij de EASA komt te liggen. Dat betekent dat het met dat certificaat verbonden toezicht overgaat van de Inspectie (in samenwerking met België, Duitsland en Luxemburg) naar de EASA.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving is duidelijk aangegeven. Voor zover niet is bepaald dat toezicht en uitvoering tot de bevoegdheid van de EASA behoren, berusten deze bij de nationale overheden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen directe gevolgen. Indirect zijn er wel gevolgen in die zin dat de communautaire normen voor de luchtvaartveiligheid een zekere voorbeeldfunctie kunnen hebben voor internationale veiligheidsnormen van de ICAO. Ook ontwikkelingslanden moeten deze ICAO-normen voor hun luchtvaart invoeren willen hun certificaten in ICAO-verband worden erkend.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

a) Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt

Met het doel van uitbreiding van het communautaire kader is in te stemmen. De beoogde verbreding van harmonisatie van de veiligheidsvoorwaarden is gunstig voor de Nederlandse luchtvaart. Die harmonisatie is ook een wezenlijk element van het toekomstige Europese regelgevend kader in het algemeen en dat van de Single European Sky in het bijzonder (zie daartoe ook het fiche over de wijziging van de SES-verordeningen, COM (2008) 388).

De wijze waarop de Commissie de veiligheidsvoorwaarden invult, schiet deels over het doel heen. Het is dan ook gewenst het voorstel op onder meer de volgende onderdelen te verbeteren, alvorens het aanvaardbaar en uitvoerbaar is:

- Verschillende bepalingen gaan verder dan voor de veiligheid noodzakelijk is. Zo is voorzien in een bevoegdheid om nadere voorwaarden voor het ontwerp van luchthavens te stellen. Dit zou kunnen inhouden dat voorwaarden voor inrichting van bijvoorbeeld naderings- en vertrekroutes in communautair verband worden afgestemd. De inrichting van die routes houdt direct verband met de lokale milieu- en omgevingsbelangen van de verschillende luchthavens, met name in

verband met militaire operaties en trainingen alsmede de civiel-militaire samenwerking. De met deze samenwerking verband houdende inrichting van de luchthavens en luchtverkeersroutes wordt overeenkomstig het bestaande civiel-militaire overleg vastgesteld.

- De scheiding tussen hetgeen voor de luchtverkeersdienstverlening onder de EASA- dan wel onder de SES-verordeningen valt, is niet éénduidig. Aldus is er een risico van dubbele regelgeving, met alle daaraan verbonden consequenties. De Commissie vraagt een open mandaat om de veiligheidsvoorwaarden voor luchtverkeersdienstverlening die nu in de SES-verordeningen staan, naar de EASA-verordening over te brengen. Het gaat daarbij om deels essentiële voorwaarden. De vaststelling daarvan is, zoals ook voor andere essentiële eisen, een zaak van het Europees Parlement en de Raad en zou dus niet, zoals de Commissie voorstelt, onder comitologie moeten komen te vallen.
- Het voorstel om de regelingen voor de implementatie van de essentiële veiligheidseisen via de comitologie te laten lopen is op zich logisch. Die eisen zijn op een aantal plaatsen evenwel zo ruim geformuleerd dat daarmee een te grote verantwoordelijkheid bij de comitologie komt te liggen. De essentiële veiligheidseisen in de Annexen Va en Vb dienen dan ook concreter aan te geven wat vereist wordt alvorens Parlement en Raad de implementatie kunnen delegeren.
- Het al dan niet hanteren van een vergunningplicht is voor een aantal zaken (ondermeer luchtverkeerssystemen en simulatoren voor trainingen) aan de comitologie overgelaten. Dit geeft onvoldoende zekerheid voor de houders van zodanige eventuele vergunningen.
- De personele capaciteit die voor de nieuwe taken is voorzien, is ontoereikend. Voor een goede taakvervulling zal zeker het dubbele nodig zijn. De voorgestelde inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen per 1 januari 2013, is ook in dit verband gebaseerd op een te optimistische inschatting van zaken.