

Vergaderjaar 2011–2012

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1324**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 15 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 01: Verordening betreffende een monitoring en rapportage systeem broeikasgassen en overige klimaatrelevante informatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1317)

Fiche 02: Richtlijn alternatieve beslechting consumentengeschillen (Kamerstuk 22 112, nr. 1318)

Fiche 03: Verordening online beslechting consumentengeschillen (Kamerstuk 22 112, nr. 1319)

Fiche 04: Verordening Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij voor 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1320)

Fiche 05: Verordening inzake de implementatie en exploitatie Europese satelliet navigatie systemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1321)

Fiche 06: Verordening Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT) met besluit over de Strategische Innovatie Agenda van het EIT (Kamerstuk 22 112, nr. 1322)

Fiche 07: Verordening inzake grondaafhandelingsdiensten op EU-luchthavens en tot intrekking richtlijn 96/67/EG (Kamerstuk 22 112, nr. 1323)

Fiche 08: Verordening betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op luchthavens in de Europese Unie

Fiche 09: Verordening geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op civiele luchthavens in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1325)

Fiche 10: Verordening programma concurrentievermogen (MKB's) COSME 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1326)

Fiche 11: Mededeling over de toekomst van de BTW (Kamerstuk 22 112, nr. 1327)

Fiche 12: Verordening wijzigingen Informatienet Landbouwbedrijfboekhoudingen (ILB) (Kamerstuk 22 112, nr. 1328)

Fiche 13: Verordening betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1329)

Fiche 14: Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van extern beleid 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1330)

Fiche 15: Verordening Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR) (Kamerstuk 22 112, nr. 1331)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H. P. M. Knapen

**Fiche: Verordening betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots<sup>1</sup> op luchthavens in de Europese Unie.**

**1. Algemene gegevens**

*Titel voorstel:* Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van *slots* op luchthavens in de Europese Unie (herschikking)

*Datum Commissiedocument:* 1 december 2011

*Nr. Commissiedocument:* COM(2011) 827

*Prelex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201119](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201119)

*Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:* SEC(2011) 1 443 en SEC(2011) 1 444

*Behandelingstraject Raad:* TTE-Raad – Transport

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Infrastructuur en Milieu

*Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*

*a) Rechtsbasis*

Artikel 100 lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

*b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement.

*c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Artikel 3 lid 3 jo. 15 bepaalt dat de Commissie de bevoegdheid heeft gedelegeerde handelingen vast te stellen voor zover het methoden voor capaciteitsanalyse betreft.

Artikel 16 bepaalt dat de Commissie wordt bijgestaan door een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011. Hierbij is de onderzoeksprocedure van toepassing op grond van artikel 5 van Verordening 182/2011. Het gaat onder andere om uitvoeringshandelingen met betrekking tot intrekking van *slots* ten aanzien van een of meer luchtvaartmaatschappijen uit een derde land (artikel 20) en uitvoeringshandelingen voor de oprichting van een Europese coördinator (artikel 5, lid 2).

**2. Samenvatting BNC-fiche**

Met de voorgestelde herziening van slotverordening wil de Commissie oplossingen te bieden voor het in de nabije toekomst verwachte capaciteitstekort op luchthavens binnen de EU. De voorgestelde maatregelen omvatten invoering van de mogelijkheid voor luchtvaartmaatschappijen om gebruik te maken van secundaire handel in *slots*, het vergroten van de transparantie bij de procedure van toekenning van *slots*, versterking van de onafhankelijkheid van slotcoördinatoren, en wijziging van de zogeheten «*use-it-or-lose-it* regel»<sup>2</sup> en de definitie van een reeks *slots*. Daarbij beoogt de Commissie tevens het huidige systeem van *slottoewijzing* beter te integreren in de hervorming van het Europese systeem voor het beheer van het luchtverkeer.

Het oordeel over de subsidiariteit van het voorstel is positief. De regeling op EU niveau is van belang voor een *level playing field*. De gekozen

<sup>1</sup> Tijdstip om te starten of te landen

<sup>2</sup> Regel die bepaalt dat van een serie minimaal een bepaald percentage (nu 80%) moet worden gebruikt om historische rechten op een serie te behouden.

integratie van *Air Traffic Management/Single European Sky* (ATM/SES) en *slots* is voor Nederland echter een aandachtspunt vanuit het oogpunt van proportionaliteit, aangezien de administratieve lasten en kosten wel in verhouding moeten blijven tot de mogelijke voordelen. Nederland beoordeelt de keuze voor het instrument van een verordening als positief, aangezien de materie al per verordening was geregeld. Nederland is voorstander van legalisering van secundaire handel in *slots*, maar heeft bedenkingen tegen verandering van de definitie van een *slot*serie, wijziging van de «*use-it-or-lose-it* regel» en de mate van voorgestelde integratie van het voorstel met de hervorming van het Europese systeem van het luchtverkeer. Verder is Nederland tegenstander van beperking van de mogelijkheid van *local rules*.

### 3. Samenvatting voorstel

Het voorstel betreft een herziening van de bestaande *slots*verordening (EEC 95/93) en heeft tot doel om een optimaal gebruik van de schaarse capaciteit op luchthavens met congestie te realiseren en concurrentie te bevorderen. De hoofdpunten zijn:

- Verduidelijking en legalisering van de mogelijkheden voor het verhandelen van *slots* tussen luchtvaartmaatschappijen (*secondary trading*).
- Verandering van de definitie van een serie *slots*. Een serie bestaat nu uit 5 *slots*, in het voorstel wordt dat 15 *slots* in de zomer en 10 in de winter. Deze verlenging leidt ertoe dat eerder een serie *slots* niet volledig wordt gebruikt waarmee de historische rechten op die serie vervallen.
- In samenhang met het vorige punt wordt het percentage in de «*use-it-or-lose-it* regel» verhoogd van 80% naar 85%.
- Een sterkere verbinding tussen Air Traffic Management/Single European Sky en *slots*.
- Sterke inperking van de mogelijkheid tot *local rules*<sup>1</sup>.

#### *Impact assessment*

Er zijn drie verschillende oplossingen in de vorm van pakketten van maatregelen door de Commissie in overweging genomen. Het eerste pakket omvat maatregelen die de efficiëntie bij de toekenning en het gebruik van *slots* beoogden te verbeteren zonder verzwarende administratieve lasten en zonder invoering van enig marktgerelateerd mechanisme. Het tweede pakket voegt daar verschillende marktgerelateerde mechanismen aan toe, waaronder de mogelijkheid tot secundaire handel in *slots*. Het derde pakket gaat nog verder en introduceert de mogelijkheid tot primaire handel en veiling van *slots*. In het voorstel is geopteerd voor het tweede pakket omdat de voordelen ervan groter zijn dan de kosten.

### 4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

#### *a) Bevoegdheid*

De juridische basis voor dit voorstel is artikel 100 lid 2 VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis, alsmede in het gekozen rechtsinstrument (herziening van Verordening 95/93).

#### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het oordeel inzake subsidiariteit is positief. Het gaat om herziening van een bestaande EU verordening en het is met het oog op een *level playing field* van belang dat de regels voor verdeling van *slots* op EU niveau worden geharmoniseerd. Voor het goed functioneren van de interne luchtvaartmarkt zijn *slots*regels op EU niveau wenselijk.

---

<sup>1</sup> Lokale regels voor slotallocatie op een specifieke luchthaven in aanvulling op de algemene EU allocatieregels.

Wel dient hierbij te worden aangetekend dat de rol van de Commissie op bepaalde onderdelen verzwaaard is ten opzichte van de bestaande wetgeving (zie onder meer artikel 4 lid 1 en 9 lid 8), en rijst de vraag of dat noodzakelijk is.

Het oordeel inzake proportionaliteit is positief. De extra lasten voor de betrokken partijen en nationale autoriteiten gaan niet verder dan nodig om een niet discriminerende procedure voor slottoekenning te garanderen. Aandachtspunt is wel de beoogde koppeling tussen informatie over luchtverkeer/vluchtplannen en *slots* op luchthavens, waarvan nog verdere uitwerking nodig is. Het is noodzakelijk dat de administratieve lasten en kosten in verhouding staan tot de vermeende voordelen van deze koppeling.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De bevoegdheid van de Commissie om bepaalde gedelegeerde handelingen vast te stellen is procedureel geregeld in artikel 3 lid 3 jo. 15.

Nederland ziet geen noodzaak voor een dergelijke bepaling, aangezien het ontbreken ervan in de huidige verordening geen problemen heeft opgeleverd.

De comitéprocedure is geregeld in Artikel 16. De Commissie wordt op grond van artikel 16 bijgestaan door een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011). Nederland staat positief tegenover de keuze voor deze procedure.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

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

Er zijn mogelijk financiële consequenties voor de rijksoverheid voor de plicht om een permanent kader op te stellen dat contacten mogelijk maakt in de zin van artikel 13 lid 2, de plicht om maatregelen vast te stellen voor de uitwisseling van informatie in de zin van artikel 17 lid 2, en de informatieplicht aan de coördinator in de zin van 18 lid 1. Deze verplichtingen hebben naar verwachting tevens gevolgen voor de administratieve lasten van de rijksoverheid (zie sub d).

Er zijn geen financiële consequenties voor decentrale overheden. Zij hebben geen rol op dit terrein.

De bestaande begrotingsregels dienen in acht te worden genomen en het staat voor het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels budgetdiscipline.

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

Het in het voorstel opgenomen verband met tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim heeft belangrijke gevolgen voor het proces van het toekennen van *slots*. De verplichte prestatieregelingen, waarbij de luchthavens, verleners van luchtvaartnavigatiediensten en gebruikers van het luchtruim worden onderworpen aan regels inzake toezicht op en verbetering van de prestaties, alsmede de creatie van de functie van de netwerkbeheerder, nopen tot een nieuw stelsel waarbij al deze partijen worden betrokken bij de procedure voor het vaststellen van de luchthavencapaciteit en de coördinatieparameters. Tevens moet er een nieuwe categorie luchthavens in het leven worden geroepen zodat het netwerk kan inspringen op crisissituaties.

Dit verband heeft naar verwachting financiële consequenties voor het betrokken bedrijfsleven (m.n. de gebruikers, maar ook de luchthavens, en de verleners van luchtvaarnavigatiediensten). De aard en omvang zijn op dit moment nog niet duidelijk.

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

De onder b) genoemde verplichtingen hebben naar verwachting gevolgen voor de administratieve lasten voor de rijksoverheid. De mate hiervan is in deze fase nog niet in te schatten. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het betreft een verordening die rechtstreeks zal werken. Daarbij kan uitvoeringsregelgeving noodzakelijk zijn. Naar verwachting zal het huidige Besluit slotallocatie moeten worden aangepast aan de nieuwe verordening.

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

De verordening treedt in werking op de eerste dag van de tweede dienstregelingsperiode die begint na de bekendmaking van de verordening in het Publicatieblad van de EU (Art. 23).

Indien aanpassing van nationale regelgeving benodigd is, is dit een krappe termijn.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Europese Commissie zal uiterlijk 4 jaar na inwerkingtreding aan het Europees Parlement en de Raad verslag doen over de uitvoering van de Verordening.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

De uitvoering van de verordening ligt bij verschillende partijen, waaronder de Commissie, de desbetreffende lidstaat, de bemiddelaar inzake de dienstregelingen, de slotcoördinator, de luchtvaartmaatschappijen, het coördinatiecomité, en de netwerkbeheerder. Hiermee is het aantal betrokken partijen toegenomen en is de situatie complexer geworden door de voorgestelde integratie van het voorstel met de hervorming van het Europese systeem van het luchtverkeer. Dit kan voor Nederland tot knelpunten leiden, bijvoorbeeld bij de verplichting tot het vaststellen van maatregelen om informatieuitwisseling te borgen tussen de in artikel 17 lid 2 genoemde partijen.

*b) Handhaafbaarheid*

De voorgestelde handhavingsbepalingen zullen naar verwachting voor Nederland geen problemen opleveren.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen

## 9. Nederlandse positie

Nederland steunt het voorstel om *secondary trading* te legaliseren en te verduidelijken. Deze handel vindt nu alleen op *London Heathrow* plaats maar kan ook in andere EU landen een optie worden.

De verandering van definitie van een *slots*serie gecombineerd met de aanpassing van de «*use-it-or-lose-it* regel» vormt een zorgpunt. Hiermee wordt het systeem minder flexibel, waardoor mogelijk zowel lijndienst- als chartermaatschappijen historische rechten op *slots* kwijtraken. Mogelijke gevolgen zijn: onzekerheid over dienstregelingen en investeringen in vluchten/vliegtuigen, aantasting concurrentiepositie EU luchtvaart en daarnaast ook het bevorderen van vliegen met lege vliegtuigen om series voldoende vol te vliegen. Verder is de voorgestelde verbinding tussen gegevens over luchtverkeer en luchthavenslots een aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot hoge lasten en kosten die niet in verhouding staan tot de mogelijke voordelen. Vanuit het oogpunt van selectiviteitsbeleid en mainportbeleid is ten slotte het van belang dat er voldoende mogelijkheden zijn voor *local rules*.

Het voorstel voor de verordening maakt overigens onderdeel uit van een breder pakket maatregelen waarmee de Commissie de capaciteit en kwaliteit van het luchthavenareaal in de Europese Unie wil verbeteren om groei, aansluitbaarheid en duurzame mobiliteit te bevorderen (zie Mededeling van de Commissie, COM (2011) 823). Daartoe worden naast maatregelen met betrekking tot geluidsgelateerde exploitatie beperkingen op luchthavens maatregelen voorgesteld met betrekking tot de grondafhandelingsmarkt en *slots*. Hoewel de noodzaak van een coherent luchthavenpakket gelet op het groeipatroon van de luchtvaartmarkt duidelijk wordt gemaakt, zijn er vragen bij de evenwichtigheid van de voorgestelde maatregelen. In een aantal gevallen gaan de voorstellen erg ver (vergunningplicht grondafhandeling), terwijl in andere gevallen gesignaleerde problemen niet leiden tot concrete maatregelen.