

Vergaderjaar 2018–2019

**22 112**

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

**Nr. 2766**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2019

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

Fiche: Voorstellen voor een verordening en richtlijn betreffende BTW relevante betaalgegevens (Kamerstuk 22 112, nr. 2764)

Fiche: Mededeling Tweede actieplan bestrijding illegale tabakshandel 2018–2022 (Kamerstuk 22 112, nr. 2765)

Fiche: Connectiviteit luchtvervoer en luchtvaartveiligheid bij Brexit 2018–2022

Fiche: Waarborgen connectiviteit in het wegvervoer bij Brexit 2018–2022 (Kamerstuk 22 112, nr. 2767)

Voor de volledigheid merk ik op dat de Minister van I&W over fiche 3 2018–2022 (Kamerstuk 22 112, nr. 2766) de Kamer binnenkort nader schriftelijk zal informeren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

## **Fiche: Connectiviteit luchtvervoer en luchtvaartveiligheid bij Brexit:**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*
  - Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels ter waarborging van basisconnectiviteit in het luchtvervoer in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Unie;
  - Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van de luchtvaartveiligheid in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
december 2018.
- c) *NR. Commissiedocument*  
COM (2018) 893  
COM (2018) 894
- d) *EUR-Lex.*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1547542891278&uri=CELEX:52018PC0893>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1547543246353&uri=CELEX:52018PC0894>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Transportraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de EU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad.*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing.

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

De voorstellen maken onderdeel uit van het tweede pakket aan maatregelen dat door de Commissie is gepresenteerd ter voorbereiding van de Unie op de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU – in principe op 30 maart 2019. Het eerste pakket zag op maatregelen – zoals voorstel inzake de visumregels die na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie op de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk van toepassing zal zijn – die sowieso worden getroffen. Het tweede pakket gaat om maatregelen die specifiek zien op een no deal situatie en alleen van toepassing zijn als er geen terugtrekkingsakkoord komt.

Het voorstel over basisconnectiviteit luchtvervoer introduceert tijdelijke noodmaatregelen die het luchtvervoer tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk (VK) regelen nadat het VK zich uit de Unie heeft teruggetrokken. Deze maatregelen dienen bij het niet inwerking treden van een terugtrekkingsovereenkomst tussen de EU en het VK («no deal») basisconnectiviteit op luchtvaartgebied tussen de Unie en het VK te handhaven voor een korte overgangperiode tot 30 maart 2020 of eerder indien een EU-VK

luchtvaartovereenkomst tot stand is gekomen die eerder in werking treedt of voorlopig wordt toegepast.

Het voorstel voorziet in de eenzijdige toekenning van verkeersrechten van de eerste, tweede, derde en vierde vrijheid aan luchtvaartmaatschappijen uit het VK zodat deze het grondgebied van de Unie kunnen overvliegen en er voor technische doeleinden kunnen landen, alsmede directe routes tussen de respectieve grondgebieden kunnen bedienen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen passagiers- en vrachtactiviteiten, of tussen geregelde en niet-geregelde diensten. In lijn met de doelstelling van het voorstel om basisconnectiviteit te garanderen, wordt de capaciteit die luchtvaartmaatschappijen uit het VK krijgen, bevroren op de niveaus van vóór de Brexit, uitgedrukt in aantal vluchten («frequenties»).

Aangezien het principe van wederkerigheid geldt voor de rechten die luchtvaartmaatschappijen worden toegekend, wordt in het voorstel een mechanisme voorgesteld (uitvoeringshandelingen) dat moet garanderen dat de rechten die luchtvaartmaatschappijen uit de Unie in het Verenigd Koninkrijk genieten, gelijkwaardig blijven aan die welke op grond van dit voorstel aan luchtvaartmaatschappijen uit het VK worden toegekend. In het voorstel wordt verder een mechanisme voorgesteld (uitvoeringshandelingen) dat ervoor zorgt dat luchtvaartmaatschappijen uit de Unie eerlijke en gelijke kansen krijgen om te concurreren met luchtvaartmaatschappijen uit het VK wanneer het VK niet langer door het Unierecht gebonden zal zijn.

Volgens het voorstel mogen lidstaten geen bilaterale overeenkomsten voor luchtvervoerdiensten met het VK onderhandelen of dit soort overeenkomsten afsluiten voor kwesties die onder het toepassingsgebied van deze verordening vallen en mogen zij luchtvaartmaatschappijen uit het VK, met betrekking tot het luchtvervoer, evenmin andere rechten toekennen dan die welke met deze verordening worden toegekend. Het voorstel over luchtvaartveiligheid is opgesteld naar aanleiding van het gegeven dat de terugtrekking van het VK uit de Unie zonder een overeenkomst gevolgen heeft voor de geldigheid van luchtvaartveiligheidslicenties en vergunningen, afkomstig uit het VK, die zijn afgegeven op grond van o.m. Verordening (EU) 2018/1139 (basisverordening veiligheid luchtvaart). Het voorstel moet ervoor zorgen dat de geldigheid van de certificaten voor bepaalde luchtvaartproducten, -onderdelen, -uitrustingsstukken en -bedrijven wordt verlengd

De verlenging van de geldigheid van die certificaten mag slechts worden verlengd (gedelegeerde handeling) voor de duur die strikt noodzakelijk is om rekening te houden met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit het luchtvaartveiligheidssysteem van de Unie.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Er is geen impact assessment opgesteld. De Commissie vindt een impact assessment niet van toepassing vanwege het uitzonderlijke, tijdelijke en eenmalige karakter van de gebeurtenis die de voorstellen noodzakelijk maken.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

##### Voorstel basisconnectiviteit luchtvervoer:

NL is voorstander van EU-maatregelen op gebied van basisconnectiviteit luchtvervoer. Uitgangspositie voor NL is dat het voorstel zich moet richten op de bijzondere situatie die ontstaat bij een «no deal» Brexit en zich daarmee dus ook moet beperken tot tijdelijke maatregelen op het gebied van basisconnectiviteit gericht op het VK waarbij de huidige bevoegdheidsverdeling op het gebied van verkeersrechten moet worden gerespecteerd. Vanaf het moment dat het VK de EU heeft verlaten, kunnen er geen vluchten meer plaatsvinden tussen de EU-lidstaten en het VK op basis van EU wet- en regelgeving.

##### Voorstel luchtvaartveiligheid:

NL is voorstander van EU-maatregelen op gebied van luchtvaartveiligheid. De voorgestelde tijdelijke verlenging van de geldigheid van bepaalde luchtvaartveiligheidslicenties is een noodzakelijke maatregel en kan worden gesteund.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

##### Voorstel basisconnectiviteit luchtvervoer:

Deze bijzonder ingrijpende situatie legitimeert bijzondere EU-maatregelen, waarbij een basisniveau van luchtvervoer tussen de EU-lidstaten en het VK kan blijven plaatsvinden. Het basisniveau van luchtvervoer kan tot stand komen zonder (gedeelde) bevoegdheden structureel te laten uitoefenen door de EU op het terrein van luchtverkeersrechten en Nederland wil dit dan ook nadrukkelijke voorkomen. Gedurende de tijdelijke uitoefening van deze (gedeelde) bevoegdheden door de Unie kan er geen rekening meer worden gehouden met de specifieke Nederlandse belangen en wensen. Gezien de uitzonderlijke situatie als gevolg van het vertrek van het VK uit de EU is dit als tijdelijke en eenmalige maatregel aanvaardbaar. Het is echter van groot belang dat NL in de toekomst zelf kan bepalen welk derde land hoe vaak op Nederland mag vliegen en vice versa. Nederland heeft immers wereldwijde connectiviteit te danken aan bilaterale luchtvaartovereenkomsten en EU-luchtvaartovereenkomsten met derde landen en Nederlandse luchtvaartmaatschappijen die daar invulling aan hebben gegeven.

NL staat derhalve negatief tegenover de in het voorstel opgenomen structurele uitoefening van (gedeelde) bevoegdheden door de Unie op het gebied van luchtverkeersrechten. De NL inzet is erop gericht om wijzigingen aan te brengen in het voorstel om een structurele uitoefening van bevoegdheid door de Unie op het gebied van verkeersrechten te voorkomen. Het is daarbij voor Nederland van cruciaal belang dat duidelijk wordt dat een dergelijk voorstel een eenmalige en tijdelijke oplossing is voor een uitzonderlijke situatie, en die op geen enkele manier voorsorteert op toekomstige afspraken. Nederland is tevreden met deze verduidelijking.

Naar aanleiding van vragen van lidstaten over de uitoefening van bevoegdheden heeft de Commissie inmiddels aangegeven te willen werken aan een tekst waarin wordt duidelijk gemaakt dat dit een eenmalige en tijdelijke oplossing is die op geen enkele manier voorsorteert op toekomstige afspraken.

Daarnaast geldt dat het VK vanaf het moment dat het de EU heeft verlaten een derde land is geworden waar desgewenst naast een basisniveau van luchtvervoer, en in overeenstemming met de huidige EU wet- en regelgeving, aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen. Nederland staat dus ook kritisch tegenover het in het voorstel opgenomen verbod om dergelijke aanvullende maatregelen te kunnen treffen. Een aanvullende maatregel die Nederland bijvoorbeeld in het voorstel opgenomen wilt zien worden is de mogelijkheid om «code sharing» toe te staan. Daarnaast, staat Nederland kritisch tegenover de eenzijdige beperking van het aantal vluchten vanuit het VK aangezien dit ook een beperking betekent het basisniveau luchtvervoer.

#### Voorstel luchtvaartveiligheid:

NL staat positief tegenover het voorstel en kan het voorstel steunen. De voorgestelde EU-brede maatregel voor tijdelijke verlenging van bepaalde veiligheidslicenties is noodzakelijk om ernstige verstoringen in het vliegverkeer bij een no-deal Brexit te voorkomen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Voorstel basisconnectiviteit luchtvervoer: De meeste Lidstaten steunen een EU-brede oplossing voor het behoud van basisconnectiviteit tussen het VK en de EU maar vrijwel alle lidstaten hebben echter ernstige zorgen over een mogelijke overheveling van bevoegdheden door de Unie op het terrein van verkeersrechten.

Het voorstel over luchtvaartveiligheid kan op brede steun rekenen van de lidstaten.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

De Commissie baseert de bevoegdheid voor beide voorstellen op artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Op grond van artikel 100, lid 2, VWEU kunnen het Europees Parlement en de Raad, in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, volgens de gewone wetgevingsprocedure, passende bepalingen vaststellen voor de luchtvaart.

Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

#### *b) Subsidiariteit*

Voor wat betreft het voorstel over basisconnectiviteit luchtvervoer beoordeelt Nederland de subsidiariteit als positief met inachtneming van het feit dat het gaat om een eenmalige, tijdelijke oplossing. Bij gebreke van een terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het VK is de voorgestelde aanpak op EU-niveau noodzakelijk om de basisconnectiviteit te behouden, op een manier die verstoringen in de interne markt voorkomt. Het kabinet acht het van belang dat er voldoende waarborgen in de verordening worden opgenomen dat de uitoefening van de gedeelde bevoegdheid door de Unie op het terrein van luchtverkeersrechten enkel betrekking heeft op het VK, in ieder geval niet verder rijkt dan de bevoegdheden die thans in het EU acquis zijn geregeld en beperkt blijft tot de periode waarin de verordening van toepassing zal zijn (zie art. 12, lid 4). Dat betekent dat de uitoefening van deze bevoegdheid door de Unie eindigt na de in art. 12, lid 4 van het voorstel opgenomen periode en dat lidstaten deze bevoegdheid weer kunnen uitoefenen in overeenstemming met artikel 2, lid 2, VWEU.

Voor het voorstel over luchtvaartveiligheid beoordeelt Nederland de subsidiariteit als positief omdat optreden op EU-niveau op het gebied van luchtvaartveiligheid hier aangewezen is gegeven de impact op de interne markt en het waarborgen van het gelijke speelveld.

#### *c) Proportionaliteit*

Voor wat betreft het onderdeel verkeersrechten van het voorstel over basisconnectiviteit luchtvervoer beoordeelt Nederland de proportionaliteit van het voorstel als positief met een kanttekening.

Het proportionaliteitsoordeel is positief omdat het voorstel, ter voorkoming van disruptie, voorziet in geschikte materiële maatregelen. Zo voorziet het voorstel, onder voorbehoud van wederkerige toepassing door het VK, in de eenzijdige toekenning van verkeersrechten van de eerste, tweede, derde en vierde vrijheid aan luchtvaartmaatschappijen uit het VK zodat deze het grondgebied van de Unie kunnen overvliegen en er voor technische doeleinden kunnen landen, alsmede directe routes tussen de respectieve grondgebieden kunnen bedienen.

Het kabinet wil er echter voor waken dat de materiële reikwijdte van het voorstel op het terrein van de verkeersrechten, verder gaat dan de reikwijdte van Verordening (EG) nr. 1008/2008. Een dergelijke uitbreiding zou volgens het kabinet verder gaan dan noodzakelijk om het gestelde doel (het behouden van de basisconnectiviteit op het gebied van luchtvervoer) te behouden.

Voor het voorstel over luchtvaartveiligheid beoordeelt Nederland de proportionaliteit als positief omdat optreden op EU-niveau op gebied luchtvaartveiligheid hier aangewezen is. Daarnaast gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk aangezien de verlenging van de geldigheid van certificaten slechts verlengd mag worden voor de duur die strikt noodzakelijk is om rekening te houden met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit het luchtvaartveiligheidssysteem van de Unie.

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

#### *a) Consequenties EU-begroting*

De voorstellen hebben geen gevolgen voor de EU-begroting. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

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

De voorstellen hebben geen budgettaire gevolgen voor nationale en/of decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen (bijvoorbeeld uitvoeringskosten) worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Ervan uitgaande dat het hier gaat om een eenmalige en tijdelijke oplossing zijn de financiële consequenties beperkt. In het geval van een structurele overdracht van de bevoegdheden op het terrein van verkeers-

rechten in het voorstel over basisconnectiviteit luchtvervoer kan er geen rekening meer worden gehouden met de specifieke Nederlandse luchtvaartbelangen en wensen. NL heeft wereldwijde connectiviteit te danken aan bilaterale luchtvaartovereenkomsten met derde landen en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen die daar invulling aan hebben gegeven. Het voorstel zou in dat geval dan ook consequenties hebben voor de Nederlandse luchtvaartsector.

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

De gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten zijn beperkt, de administratieve lasten voor vervoer van en naar het VK veranderen door deze verordeningen niet.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

De voorstellen moeten zorgen voor een gelijk speelveld voor de wederzijdse toegang tot elkaars markten als ook voor een gelijk speelveld. De gevolgen voor de concurrentiekracht zijn derhalve positief t.o.v. een situatie zonder deze overgangsmaatregelen.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Aangezien de verordeningen rechtstreeks werken, hoeven zij niet geïmplementeerd te worden in nationale regelgeving.

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

### Voorstel basisconnectiviteit luchtvaart:

Er worden uitvoeringshandelingen voorgesteld in art. 4 (reciprociteit verkeersrechten) en art. 5 (eerlijke concurrentie). De voorgestelde uitvoeringshandelingen zijn bedoeld om maatregelen te treffen voor de instandhouding van respectievelijk de reciprociteit in de verkeersrechten (art. 4) en de eerlijke concurrentie (art. 5) ter waarborging van eenvormige voorwaarden tussen de lidstaten bij de uitvoering van de verordening. Ten aanzien van de voorgestelde uitvoeringshandeling op gebied van verkeersrechten is ook de NL positie t.a.v. verkeersrechten onder punt 3 van toepassing. De voorgestelde uitvoeringshandeling op het onderdeel eerlijke concurrentie lijkt een juiste keus voor een mechanisme om maatregelen te treffen om oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

### Voorstel luchtvaartveiligheid:

Het voorstel bevat een voorstel voor gedelegeerde handeling in art. 3. Deze gedelegeerde handeling is bedoeld om extra tijdelijke verlenging van de geldigheidsduur van certificaten mogelijk te maken. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hier juridisch gezien voor de hand omdat de Uniewetgever de Commissie alleen via delegatie de bevoegdheid kan verlenen tot wijziging van het basisinstrument.

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

De gewijzigde verordening zal van toepassing zijn vanaf de dag volgend op die waarop de Unieverdragen niet langer op het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn kracht artikel 50, lid 3 VEU. Deze verordening is echter niet van toepassing indien uiterlijk op die datum een in overeenstemming met artikel 50, lid 2 VEU met het Verenigd Koninkrijk gesloten terugtrekingsakkoord in werking is getreden.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Nederland kan zich vinden in de in het voorstel t.a.v. luchtvaartconnectiviteit opgenomen einddatum van 30 maart 2020 of eerder indien een EU-VK luchtvaartovereenkomst tot stand is gekomen die eerder in werking treedt.

*e) Constitutionele toets*

Er zijn geen constitutionele aspecten aan het voorstel.

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

De implicaties voor de uitvoering en handhaving zijn beperkt.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.