



Brussel, 27 mei 2021
(OR. en)

9162/21

Interinstitutionele dossiers:
2020/0264(COD)
2013/0186(COD)

AVIATION 134
CODEC 772
IA 101

VERSLAG

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	Raad
nr. vorig doc.:	ST 8419/21 + ADD1 + COR1, ADD2-3
nr. Comdoc.:	ST 10840/20 + ADD 1, ST 10841/20 + COR 1, ST 11020/20
Betreft:	Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (herschikking) 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 – Algemene oriëntatie

1. INLEIDING

- Op 22 september 2020 heeft de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim¹ ingediend, waarbij gebruik is gemaakt van de herschikkingstechniek (hierna "het gewijzigde herschikkingsvoorstel" genoemd), evenals het 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 luchtruim² (hierna "het EASA-voorstel" genoemd).

¹ Doc. ST 10840/21 + ADD 1.

² Doc. ST 10841/21 + COR 1.

2. Het initiatief inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim heeft tot doel het Europees luchtruim op efficiëntere wijze te organiseren en te beheren door een hervorming van de luchtvaartnavigatiediensten. De voornaamste redenen waarom de Commissie deze herziening voorlegt, zijn het actualiseren, in het licht van de opgedane ervaring, en het herschikken van de huidige wetgeving betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim.
3. De Commissie had in 2013 een eerste herschikkingsvoorstel inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim aangenomen³. De oorspronkelijke doelstellingen en beginselen van dat voorstel blijven dezelfde, maar het gewijzigde herschikkingsvoorstel is specifiek gericht op het versnellen van de aanpassing van de luchtvaartnavigatiediensten in het licht van die beginselen en doelstellingen.
4. Eén element van de in dit verband voorgestelde wijzigingen was de oprichting van een permanente functie van prestatiebeoordelingsorgaan (PBO), die zal worden uitgeoefend door het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA). Daartoe moesten verscheidene wijzigingen worden aangebracht in Verordening (EU) 2018/1139.

2. WERKZAAMHEDEN BIJ ANDERE INSTELLINGEN

5. Het Europees Parlement heeft tijdens zijn 7e zittingsperiode de Commissie vervoer en toerisme (TRAN) aangewezen als de bevoegde commissie voor het herschikkingsvoorstel inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, en de heer Marian-Jean Marinescu (PPE, RO) aangewezen als rapporteur. Het Europees Parlement heeft zijn standpunt in eerste lezing over dat voorstel vastgesteld. Nu de Commissie het gewijzigde herschikkingsvoorstel heeft ingediend, bespreekt het Europees Parlement het voorstel opnieuw in TRAN ter voorbereiding van zijn onderhandelingen met de Raad. De heer Marian-Jean Marinescu werd tijdens de 9e zittingsperiode van het Parlement opnieuw als rapporteur voor het dossier bevestigd. Het Europees Parlement zal naar verwachting op 17 juni 2021 zijn standpunt in eerste lezing actualiseren.
6. Daarnaast is de heer Bogusław Liberadzki (SD, PL) aangewezen als rapporteur voor het EASA-voorstel tijdens de 9e zittingsperiode van het Europees Parlement. Het Europees Parlement bespreekt dat voorstel in TRAN en zal naar verwachting in de komende maanden zijn standpunt in eerste lezing vaststellen.

³ Doc. ST 11501/2013.

7. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft zijn advies over beide dossiers op 2 december 2020 goedgekeurd. Het Comité van de Regio's heeft besloten geen advies uit te brengen.
8. Het Spaanse Parlement, het Maltese Parlement en de Senaat van de Italiaanse Republiek hebben adviezen uitgebracht over de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel ten aanzien van het gewijzigde herschikkingsvoorstel.
9. De Senaat van de Italiaanse Republiek en het Spaanse Parlement hebben een advies uitgebracht over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel ten aanzien van het EASA-voorstel.

3. **BESPREKINGEN IN DE RAAD**

10. De Groep luchtvaart is in oktober 2020 via de informele videoconferenties van haar leden haar besprekingen over de twee voorstellen begonnen met een algemene presentatie ervan. Deze dossiers hebben sindsdien consequent op de agenda gestaan, in totaal 23 keer.
11. De leden van de Raad (TTE, Vervoer) hebben tijdens de videoconferentie van 8 december 2020 een vroeg oriënterend debat gehouden om aanwijzingen te geven voor de volgende besprekingen in de voorbereidende instanties⁴.
12. De voorstellen gaan niet vergezeld van een effectbeoordeling. De Commissie is van oordeel dat de effectbeoordeling die in 2013 voor het oorspronkelijke herschikkingsvoorstel is opgesteld, nog steeds geldig is, en zij heeft deze aangevuld met een werkdocument van haar diensten⁵. De delegaties hadden bedenkingen bij het ontbreken van een motivering en een kosten-batenanalyse voor een aantal door de Commissie voorgestelde nieuwe maatregelen, met name de oprichting van het prestatiebeoordelingsorgaan (PBO), een gemeenschappelijk eenheidstarief voor heffingen en de verplichte modulering van heffingen op EU-niveau.

⁴ Doc. ST 12611/20.

⁵ Doc. ST 11020/20.

13. Met betrekking tot het gewijzigde herschikkingsvoorstel steunen de leden van de Groep luchtvaart de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk Europees luchtruim volledig. De gedelegeerden hadden echter vragen bij de evenredigheid en de doeltreffendheid van sommige van de voorgestelde wijzigingen en bij de conformiteit ervan met de soevereine rechten van de lidstaten en hun verantwoordelijkheden ten aanzien van hun luchtruim. De leden van de Groep luchtvaart hebben zich over een aantal kwesties in verband met het Commissievoorstel gebogen en hebben de volgende alternatieve oplossingen uitgewerkt:
- De nationale toezichthoudende instanties moeten onafhankelijk zijn van luchtvaart-navigatiediensten en tegelijk de lidstaten de nodige flexibiliteit laten om functies inzake economisch toezicht en veiligheidstoezicht in dezelfde administratieve entiteit te organiseren.
 - De verlening van luchtvaarnavigatiediensten binnen de EU is afhankelijk van het bezit van een uniek certificaat, inclusief vereisten inzake financiële aansprakelijkheid en verzekering die in de EASA-ontwerpverordening zijn opgenomen.
 - Verleners van luchtverkeersdiensten mogen, onder marktvoorwaarden, luchtvaart-navigatiediensten, zoals communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten, luchtvaart-inlichtingendiensten, meteorologische diensten voor de luchtvaart en luchtverkeers-gegevensdiensten aanbesteden, en luchthavens mogen, onder marktvoorwaarden, terminal-luchtverkeersdiensten aanbesteden.
 - De lidstaten blijven verantwoordelijk voor het prestatieplanningsproces, terwijl de Commissie verifieert of de prestatieplannen stroken met de EU-wijde prestatie-doelstellingen.
 - De heffingen worden vastgesteld in overeenstemming met de beginselen van Eurocontrol en, om gevolgen voor de nationale begrotingen te voorkomen, blijven de kosten voor toezicht subsidiabel in het kader van de heffingsregeling. De lidstaten stellen de eenheidstarieven vast na verificatie door de Commissie.
 - Het milieuvoordeel van een verplichte modulering van tarieven op Europees niveau is niet aangetoond en geeft aanleiding tot een aantal fundamentele juridische, economische en technische problemen, met name wat betreft de herverdeling van de inkomsten binnen de EU en de gevolgen voor de concurrentie met verleners van luchtvaarnavigatiediensten uit derde landen. Aangezien modulering van heffingen door de lidstaten mogelijk is, is er een haalbaarheidsstudie nodig om een dergelijke modulering door te voeren op EU-niveau.

14. Met betrekking tot het EASA-voorstel gaf een grote meerderheid van de delegaties van in het begin zeer duidelijk te kennen er de voorkeur aan te geven dat het prestatiebeoordelingsorgaan (PBO) een adviserende rol behoudt, en niet binnen de structuren van het EASA. Dit heeft tot aanzienlijke wijzigingen van dat voorstel geleid. Bovendien heeft het voorzitterschap ook het door de Commissie in het gewijzigde herschikkingsvoorstel voorgestelde economische certificaat omgevormd tot een reeks economische vereisten, die in het ontwerp van gewijzigde EASA-basisverordening zijn opgenomen.
15. Op 5 mei 2021 heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers verdere sturing verstrekt bij vier openstaande kwesties die voornamelijk betrekking hebben op de liberalisering van bepaalde luchtvaartnavigatiediensten en bij de rol van het prestatiebeoordelingsorgaan (PBO)⁶:
- Voor de aanbesteding, onder marktvoorwaarden, van bepaalde luchtvaartnavigatiediensten en van terminalluchtverkeersdiensten blijft de toestemming van de lidstaten vereist.
 - Verleners van luchtvaartnavigatiediensten die meedingen naar, of zich bezighouden met, de verlening van luchtvaartnavigatiediensten of terminalluchtverkeersdiensten onder marktvoorwaarden hoeven de activiteiten in verband met die diensten niet in een onafhankelijke bedrijfseenheid onder te brengen. Zij moeten er evenwel toezien dat er met gescheiden rekeningen wordt gewerkt en dat die transparant zijn.
 - De verleners van luchtvaartnavigatiediensten of terminalluchtverkeersdiensten onder marktvoorwaarden moeten hun hoofdvestiging op het grondgebied van een lidstaat hebben en moeten voor 50 % eigendom zijn van en daadwerkelijk onder zeggenschap staan van lidstaten of onderdanen van lidstaten. Er was evenwel steun voor een afwijking voor gecertificeerde aanbieders van wereldwijde satellietdiensten die reeds actief zijn in de EU.
 - Het prestatiebeoordelingsorgaan (PBO) behoudt zijn adviserende rol en neemt geen regelgevingsrol op zich zoals voorgesteld in het gewijzigde herschikkingsvoorstel. Voorts hebben de lidstaten zich niet definitief uitgesproken over de vraag binnen welke entiteit dit moet worden opgericht en of het onafhankelijk moet worden opgericht.
16. Na dit debat keerde het voorzitterschap naar de voorbereidende instantie terug voor twee verdere besprekingen over de laatste resterende kwesties.

⁶ Doc. ST 8030/21 + ADD 1 en ADD 2.

17. Op 26 mei 2021 legde het voorzitterschap het Comité van permanente vertegenwoordigers een compromistekst voor met een oplossing voor de laatste onopgeloste kwesties:
- Met betrekking tot de aanwijzing van verleners van luchtverkeersdiensten wordt de mogelijkheid voor lidstaten tot het opleggen van voorwaarden inzake eigendom en zeggenschap van hun eigen onderdanen en inzake vestiging en gebruik van faciliteiten op hun grondgebied beperkt tot gevallen waarin de toepassing van die voorwaarden geen ongerechtvaardigde beperking op de vrijheid van dienstverlening of de vrijheid van vestiging inhoudt.
 - Met betrekking tot de vereisten voor verleners van luchtvaartnavigatiediensten die zijn geselecteerd of die zijn aangewezen in het kader van een aanbestedingsprocedure, die erin bestaan dat zij hun hoofdvestiging op het grondgebied van een lidstaat moeten hebben en dat zij voor 50 % eigendom moeten zijn van en daadwerkelijk onder zeggenschap moeten staan van lidstaten of onderdanen van lidstaten, wordt alleen een afwijking toegestaan aan gecertificeerde verleners van wereldwijde satellietdiensten die reeds gecertificeerd zijn om in de EU actief te zijn.
 - Bij de beoordeling van de prestaties van verleners van luchtverkeersdiensten moeten veiligheids- en milieuoverwegingen voorrang krijgen.
 - De rollen en taken van de Netwerkbeheerder worden duidelijk en integraal afgebakend. De Netwerkbeheerder zal besluiten nemen via een op samenwerking gebaseerd besluitvormingsproces waarbij de relevante stakeholders worden betrokken. De lidstaten worden bij het besluitvormingsproces betrokken voor besluiten van strategisch belang en/of soevereine aangelegenheden. De rol van de netwerkbeheerraad wordt ook verduidelijkt.
18. Een ruime meerderheid van de delegaties nam het woord om het werk van het voorzitterschap te prijzen en om het delicate evenwicht te onderstrepen van het voorgestelde compromis, waarin de verzoeken en standpunten van de meerderheid van de lidstaten zijn meegenomen. Op basis van de opmerkingen van de delegaties heeft het voorzitterschap voorgesteld de volgende aanvullende wijzigingen aan te brengen in de compromisteksten:
- Met een nieuwe overweging zal worden verduidelijkt dat de gewijzigde herschikkingsverordening geen certificering vereist van signalen die door wereldwijde satellietnavigatiesystemen (GNSS) worden geleverd.
 - Overweging 43 zal worden gewijzigd om met name te benadrukken dat de beroepsorganisaties van het personeel moeten worden geraadpleegd.

- In artikel 17 zal een nieuw lid 2a worden ingevoegd om te voorzien in de mogelijkheid om de prestatieregeling op te schorten in geval van een netwerkcrisis.
- De verwijzing naar de Netwerkbeheerder en de netwerkbeheerraad voor de uitvoering van de netwerkfuncties zal worden geschrapt uit artikel 26, lid 4.
- De verwijzingen naar "aangewezen verleners van MET" zullen worden geschrapt uit artikel 10, lid 3, punt h), artikel 10, lid 4, artikel 13, lid 1, artikel 13a, lid 3, punt c), artikel 13b, leden 2, 2a en 2b, en uit de overwegingen 22 en 25a; artikel 8, lid 5, zal dienovereenkomstig worden gewijzigd.

19. Het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft het bereikte compromis bevestigd.

20. De Commissie houdt haar standpunt over de ontwerpvoorstellen in beraad in afwachting van de onderhandelingen met het Europees Parlement.

4. **CONCLUSIES**

21. In het licht van het bovenstaande wordt de Raad verzocht zich in zijn zitting van 3 juni 2021 te beraden op de teksten in de documenten 9162/21 ADD 1 en ADD 2 en een algemene oriëntatie over de voorstellen aan te nemen.
