



Brussel, 15.10.2019
COM(2019) 466 final

2019/0233 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie in de uitgebreide Commissie van Eurocontrol moet worden ingenomen met betrekking tot de beginselen voor de vaststelling van de kostenbasis voor en-routeheffingen en de berekening van het eenheidstarief, en met betrekking tot de voorwaarden voor de toepassing van het systeem van en-routeheffingen en de betalingsvoorwaarden

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel heeft betrekking op het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen tijdens de zitting van de uitgebreide Commissie van Eurocontrol van 28 november 2019, in verband met de voorgenomen vaststelling van de actualisering van de voorwaarden voor de toepassing van het systeem van en-routeheffingen (“de toepassingsvoorwaarden”) en de actualisering van de beginselen voor de vaststelling van de kostenbasis voor en-routeheffingen en de berekening van de eenheidstarieven (“de beginselen”), hierna samen “de beoogde handelingen” genoemd.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De multilaterale overeenkomst inzake routeheffingen

De Multilaterale overeenkomst betreffende "en route"-heffingen (“de overeenkomst”)¹ heeft tot doel een gezamenlijk systeem van en-routeheffingen vast te stellen. Overeenkomstig artikel 1 van de overeenkomst zijn de overeenkomstsluitende partijen overeengekomen een gemeenschappelijk beleid vast te stellen met betrekking tot de heffingen voor en-routeluchtvaartnavigatiefaciliteiten en -diensten, hierna “en-routeheffingen” genoemd, in het luchtruim van de vluchtinformatiegebieden die onder hun bevoegdheid vallen. Zij zijn overeengekomen om een gezamenlijk systeem op te stellen voor de vaststelling en inning van en-routeheffingen en om daartoe gebruik te maken van de diensten van Eurocontrol. Overeenkomstig artikel 3 van de overeenkomst is het aan de uitgebreide Commissie van Eurocontrol om dit gezamenlijke systeem van routeheffingen vast te stellen.

De overeenkomst is in werking getreden in 1986.

Alle lidstaten zijn partij bij de overeenkomst².

2.2. De uitgebreide Commissie van Eurocontrol

Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de overeenkomst, moet de uitgebreide Commissie van Eurocontrol:

- (1) de beginselen vaststellen voor de raming van de kosten voor het berekenen van de en-routeheffingen;
- (2) de formules opstellen die moet worden toegepast bij het berekenen van de en-routeheffingen;
- (3) voor elke heffingsperiode het tarief voor de dekking van de kosten goedkeuren;
- (4) bepalen in welke rekeneenheid de en-routeheffingen worden uitgedrukt;
- (5) de voorwaarden voor de toepassing van het systeem vaststellen, met inbegrip van de betalingsvoorwaarden, alsook de eenheidstarieven en de periode waarin ze van toepassing zijn;
- (6) de beginselen bepalen voor het verlenen van vrijstelling van de en-routeheffingen.

¹ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/article/attachments/multilateral-agreement-relating-to-route-charges.pdf>

² Naast de lidstaten van de EU zijn Albanië, Armenië, Bosnië en Herzegovina, Georgië, de Republiek Moldavië, Montenegro, Monaco, Noorwegen, Noord-Macedonië, Zwitserland, Turkije en Oekraïne partij bij de overeenkomst en hebben zij deze geratificeerd.

De lidstaten van Eurocontrol en de overeenkomstsluitende landen die geen lidstaat van Eurocontrol zijn, hebben elk één stem. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a), van de overeenkomst beslist de uitgebreide Commissie met eenparigheid van stemmen over kwesties die betrekking hebben op de beoordeling van de kosten voor de berekening van de en-routeheffingen (artikel 3.2, onder a), van de overeenkomst) en over de toepassingsvoorwaarden (artikel 3.2, onder e), van de overeenkomst) en zijn die beslissingen bindend voor alle overeenkomstsluitende landen. Indien geen eenparigheid van stemmen kan worden bereikt, neemt de uitgebreide Commissie een beslissing met een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen; elk overeenkomstsluitend land dat, wegens dwingende nationale overwegingen, niet in staat is die beslissing toe te passen, dient een toelichting van de redenen daarvoor in bij de uitgebreide Commissie (artikel 6, lid 1, onder a), van de overeenkomst).

2.3. De beoogde handelingen van de uitgebreide Commissie

Uiterlijk tijdens haar 113de zitting, op 20 en 21 november 2019, zal de uitgebreide Commissie beslissingen goedkeuren met betrekking tot de beoogde handelingen.

De beoogde handelingen hebben tot doel te zorgen voor blijvende samenhang met de EU-regels inzake de prestatie- en heffingsregeling voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim, en met name met Verordening (EU) 2019/317 van 11 februari 2019³, die van toepassing zal zijn vanaf de derde referentieperiode (2020-2024), welke begint op 1 januari 2020.

De ontwerpbeginselen blijven voorzien in twee mogelijke methoden voor de berekening van de kosten en de eenheidstarieven: ofwel de methode voor de dekking van alle kosten, ofwel de methode voor de dekking van de bepaalde kosten. De voorgestelde wijzigingen bevatten onder meer de volgende verklaring: “De overeenkomstsluitende landen die de door de Europese Unie vastgestelde regels inzake de prestatie- en heffingsregeling voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim toepassen, worden geacht te voldoen aan de regels die in dit verband zijn vastgesteld door EUROCONTROL”. De beoogde handelingen hebben geen betrekking op de volgende kwesties, die nader zijn geregeld in de EU-wetgeving:

- (1) de voorwaarden voor de herziening van de bepaalde kosten en diensteenheden in het licht van een mogelijke herziening van het prestatieplan;
- (2) de verplichting om de door verleners van luchtvaartnavigatiediensten verkregen openbare middelen af te trekken van de bepaalde kosten (een vereiste uit hoofde van het Unierecht, maar niet uit hoofde van het gemeenschappelijk EUROCONTROL-beleid);
- (3) het gebruik van inkomsten uit en-routeheffingen om gemeenschappelijke projecten te financieren;
- (4) de parameters en waarden van het mechanisme voor verkeersrisicospreiding;
- (5) de timing en voorwaarden van sommige overdrachten, bijvoorbeeld de aanpassingen van het mechanisme voor verkeersrisicospreiding en het kostenrisicomechanisme;
- (6) de bijzonderheden van de stimulansen voor verleners van luchtvaartnavigatiediensten;

³ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 van de Commissie van 11 februari 2019 tot vaststelling van een prestatie- en heffingsregeling in het gemeenschappelijk Europees luchtruim en tot intrekking van Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 390/2013 en (EU) nr. 391/2013, PB L 56 van 25.2.2019, blz. 1.

- (7) de reeks voorwaarden met betrekking tot de prestaties die vereist zijn om een vereenvoudigde heffingsregeling vast te stellen en toe te passen.

De ontwerpbeginselen zijn in overeenstemming met artikel 22, lid 4, van Verordening (EU) 2019/317, waarin bepaald is dat door verleners van luchtvaartnavigatiediensten gemaakte kosten voor het leasen van vaste activa niet worden opgenomen in de kapitaalkosten.

De voorgestelde wijzigingen van de toepassingsvoorwaarden hebben betrekking op artikel 5 (de afstandsfactor), artikel 6 (de wegingsfactor) en artikel 8 (vrijstellingen) van de ontwerp-toepassingsvoorwaarden, met name wat betreft de berekening van de maximale startmassa per individueel luchtvaartuig. Volgens dit laatste voorstel wordt de huidige berekening op basis van gemiddelde maximale startmassa per type luchtvaartuig per luchtruimgebruiker vervangen met ingang van 1 januari 2020.

Bovendien stelt het Central Route Charges Office (CRCO) van Eurocontrol twee wijzigingen van de toepassingsvoorwaarden voor. De eerste wijziging heeft betrekking op de invoering van een nieuwe bepaling inzake bankheffingen in verband met de betaling van de rekeningen door luchtruimgebruikers. De tweede heeft betrekking op de volgorde van toewijzing van betalingen van rekeningen waarvoor luchtruimgebruikers geen instructie aan het CRCO hebben gegeven.

De lijst van en-routeheffingszones in bijlage 1 bij de toepassingsvoorwaarden omvat de volgende actualisering: redactionele wijzigingen van de omschrijvingen van de heffingszones Bulgarije en Roemenië, de nieuwe naam van Noord-Macedonië en een nieuwe beschrijving van de heffingszone Oekraïne.

Deze wijzigingen versterken de toepassing van het beginsel “de gebruiker betaalt”, dat deel uit maakt van het beleid van de Unie inzake heffingen op vervoersinfrastructuur.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

De beoogde handelingen zorgen voor blijvende samenhang met de EU-regels inzake de prestatie- en heffingsregeling voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim, en de Unie moet ze derhalve steunen. Daarom wordt voorgesteld dat de lidstaten, die gezamenlijk optreden namens de Unie, de voorgestelde wijzigingen van de beoogde handelingen aanvaarden.

De beoogde handelingen zullen bindend zijn voor de overeenkomstsluitende landen overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a), van de overeenkomst, waarin het volgende is bepaald: “beslissingen over de in artikel 3.2, onder a) tot en met f) en h), vermelde kwesties vergen eenparigheid van stemmen van alle overeenkomstsluitende landen, en zijn bindend voor alle overeenkomstsluitende landen; indien geen eenparigheid van stemmen kan worden bereikt, neemt de uitgebreide Commissie een beslissing met een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen; elk overeenkomstsluitend land dat, wegens dwingende nationale overwegingen, niet in staat is die beslissing toe te passen, dient een toelichting van de redenen daarvoor in bij de uitgebreide Commissie.

Het onderwerp van de beoogde handelingen valt grotendeels onder de wetgeving van de Unie, met name Verordening (EU) 2019/317. Die handelingen kunnen derhalve gemeenschappelijke regels aantasten of de strekking daarvan wijzigen. Ten gevolge daarvan heeft de Unie exclusieve externe bevoegdheid op grond van het laatste deel van artikel 3, lid 2.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, VWEU voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van "de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst".

Artikel 218, lid 9, VWEU is van toepassing ongeacht of de Unie lid is van het betrokken lichaam of partij is bij de betrokken overeenkomst⁴.

Het begrip "handelingen met rechtsgevolgen" omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die "beslissende invloed [hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt"⁵.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De uitgebreide Commissie is een krachtens de overeenkomst opgericht orgaan en de handelingen die door de uitgebreide Commissie worden vastgesteld, zijn handelingen met rechtsgevolgen. In het kader van de internationale wetgeving zijn de beoogde handelingen bindend voor de overeenkomstsluitende partijen overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a).

De beoogde handelingen strekken niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het verdrag.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De belangrijkste doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben betrekking op vervoer (Titel VI van het VWEU).

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 100, lid 2, VWEU.

⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

⁵ Arrest van het Hof van 7 oktober 2014, Bondsrepubliek Duitsland tegen Raad van de Europese Unie, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 100, lid 2, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake het standpunt dat namens de Europese Unie in de uitgebreide Commissie van Eurocontrol moet worden ingenomen met betrekking tot de beginselen voor de vaststelling van de kostenbasis voor en-routeheffingen en de berekening van het eenheidstarief, en met betrekking tot de voorwaarden voor de toepassing van het systeem van en-routeheffingen en de betalingsvoorwaarden

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 100, lid 2, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Multilaterale overeenkomst betreffende "en route"-heffingen ("de overeenkomst")⁶ is op 1 januari 1986 in werking getreden.
- (2) Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de overeenkomst stelt de uitgebreide Commissie beginselen vast voor de beoordeling van de kosten voor de berekening van de luchtvaartnavigatieheffingen, alsook de voorwaarden voor de toepassing en de betaling van die heffingen.
- (3) De uitgebreide Commissie moet, vóór of tijdens haar 113e zitting op 20 en 21 november 2019, via schriftelijke procedure beslissingen nemen over een actualisering van de beginselen voor het vaststellen van de kostenbasis voor en-routeheffingen en voor de berekening van de eenheidstarieven en over een actualisering van de voorwaarden voor de toepassing van het systeem van en-routeheffingen en de voorwaarden voor betaling ("de handelingen").
- (4) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de uitgebreide Commissie van Eurocontrol, aangezien het onderwerp van die handelingen grotendeels onder de wetgeving van de Unie valt, met name Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 van de Commissie⁷. Aangezien die handelingen gemeenschappelijke regels kunnen aantasten of de strekking daarvan kunnen wijzigen, beschikt de Unie over exclusieve externe bevoegdheid uit hoofde van artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁶ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/article/attachments/multilateral-agreement-relating-to-route-charges.pdf>

⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 van de Commissie van 11 februari 2019 tot vaststelling van een prestatie- en heffingsregeling in het gemeenschappelijk Europees luchtruim en tot intrekking van Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 390/2013 en (EU) nr. 391/2013 (PB L 56 van 25.2.2019, blz. 1).

- (5) De handelingen hebben tot doel te zorgen voor blijvende samenhang met de voorschriften van de Unie inzake vervoer, met name Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad⁸ en Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317. Het is dan ook passend de vaststelling van die handelingen te steunen.
- (6) Het standpunt van de Unie moet worden uitgedrukt door de gezamenlijk optredende lidstaten van de Unie die ook lid zijn van de uitgebreide Commissie van Eurocontrol,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In de schriftelijke procedure vóór of tijdens de zitting van de uitgebreide Commissie van Eurocontrol op 28 november 2019 moet namens de Unie het volgende standpunt worden ingenomen:

- a) de geactualiseerde beginselen voor het vaststellen van de kostenbasis voor en-routeheffingen moeten worden gesteund⁹;
- b) de geactualiseerde voorwaarden voor de toepassing van het systeem voor en-routeheffingen en de voorwaarden voor betaling moeten worden gesteund¹⁰.

Artikel 2

Het in artikel 1 genoemde standpunt moet worden uitgedrukt door de gezamenlijk optredende lidstaten van de Unie die lid zijn van de uitgebreide Commissie van Eurocontrol.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

⁸ Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim ("de kaderverordening") (PB L 096 van 31.3.2004, blz. 1).

⁹ <https://ext.eurocontrol.int/ftp/?t=93085cefad506a898b74bf51ae9f2ec6> Eurocontrol Document Nr. 19.60.01

¹⁰ <https://ext.eurocontrol.int/ftp/?t=5db7f9ad4dda0c0a7803388ca46b101e> Eurocontrol Document Nr. 19.60.02-1