

Vergaderjaar 2020–2021

35 744

Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 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 (PbEU 2019, L 56/1)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen deel

Hoofdpijnen

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in de implementatie van een aantal bepalingen uit 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 (PbEU 2019, L 56) (hierna: prestatie- en heffingsverordening).

In de prestatie- en heffingsverordening zijn de prestatieverordening¹ en de vergoedingenverordening² samengevoegd en geactualiseerd. De prestatie- en heffingsverordening regelt in de hoofdstukken II tot en met IV de bepalingen die mutatis mutandis uit de prestatieverordening zijn overgebracht. In de hoofdstukken V tot en met VII zijn de bepalingen uit de vergoedingenverordening opgenomen. Blijkens de overwegingen van de prestatie- en heffingsverordening is het noodzakelijk de uitvoeringsregels van de prestatieverordening en de vergoedingenverordening te herzien en in één enkele uitvoeringsverordening te consolideren omwille van de duidelijkheid, en om te zorgen voor een aangepast regelgevingskader voor de derde referentieperiode. De derde referentieperiode omvat de EU-wijde prestatiedoelen die de kalenderjaren 2020 tot en met 2024 bestrijkt. Hierdoor zijn niet alle bepalingen identiek overgenomen in de prestatie- en heffingsverordening. Andere bepalingen zijn geactualiseerd en begrijpelijker verwoord, zonder dat daar materieel iets aan de bepaling is gewijzigd.

¹ Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 390/2013 van de Commissie van 3 mei 2013 houdende de vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties (PbEU 2013, L 128)

² Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 391/2013 van de Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (PbEU 2013, L 128)

De prestatie- en heffingsverordening wijkt van de prestatieverordening en vergoedingenverordening met name in de volgende bepalingen af:

Ten opzichte van de prestatieverordening:

- Het proces rondom de ontwikkeling, evaluatie en goedkeuring van het performanceplan is uitvoeriger beschreven, de tijdslijnen zijn aangepast en met name de eindfase in het proces is verduidelijkt.
- In artikel 38 van de prestatie- en heffingsverordening is een extra verplichting voor de lidstaten opgenomen tot publicatie van de prestatieplannen, de ontwerp-prestatieplannen, de rapporteringstabellen en van bepaalde beslissingen die zijn genomen ter uitvoering van de prestatie- en heffingsverordening.

Ten opzichte van de vergoedingenverordening:

- De procedure van de vaststelling van de kostenbasis is in het geheel verduidelijkt.
- Naar aanleiding van de inbreng van Nederland is in artikel 21, vijfde lid, van de prestatie- en heffingsverordening een extra eis toegevoegd aan de gegevens die overgelegd dienen te worden aan de Europese Commissie bij het tussentijds wijzigen van de heffingszone voor plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten. Het betreft een bijwerking van het prestatieplan met de relevante gegevens. Hiermee is duidelijkheid gekomen over de mogelijkheid de heffingszone voor plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten tussentijds te wijzigen en tussentijds de tarieven daarop aan te passen.
- In artikel 28 is vastgelegd dat wanneer de afschrijvingen lager uitvallen dan bepaald en deze in de bepaalde kosten in het prestatieplan zijn opgenomen, dit gecorrigeerd moet worden in jaar n+2 of in de volgende referentieperiode.
- In Bijlage VIII is geregeld dat voor het in rekening brengen van de heffing bij de luchtruimgebruiker de heffing wordt bepaald door de werkelijk gevlogene route. In de vergoedingenverordening was dit op basis van de geplande route. Voor de uiteindelijke hoogte van de heffing zal dit vrijwel geen verschil maken.

De prestatie- en heffingsverordening werkt rechtstreeks door in het Nederlandse rechtssysteem evenals dit bij de prestatieverordening en de vergoedingenverordening het geval was. De uitvoering van een aantal bepalingen vergt echter nationale voorschriften zoals een grondslag voor het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur waarin de verschillende heffingszones zijn vastgesteld en een bepaling waarin de handhaving van de voorschriften uit de verordening zijn geregeld. Dergelijke bepalingen zijn reeds bij de implementatie van de prestatieverordening en de vergoedingenverordening in de Wet luchtvaart opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet derhalve vooral in het opnemen van de verwijzingen naar de prestatie- en heffingsverordening en bevat vrijwel geen materiële wijzigingen. Het gaat met name om wijziging van de artikelen 1.1, 5.20, 5.21, 11.1 en 11.15 van de Wet luchtvaart en het toevoegen van een artikel 5.21a in de Wet luchtvaart voor het vaststellen van aanvullende prestatiekernindicatoren.

De transponeringstabel is opgenomen na de artikelsgewijze toelichting.

Toezicht, uitvoering en handhaving

Door de ILT is een HUF-toets (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid) uitgevoerd en positief beoordeeld.

Administratieve lasten en financiële gevolgen voor het bedrijfsleven

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot een verandering in de administratieve lasten voor burgers of het bedrijfsleven. De prestatieverplichtingen en betalingsverplichtingen die op grond van de prestatie- en heffingsverordening gelden, volgen namelijk niet uit dit wetsvoorstel, maar vloeien rechtstreeks voort uit de verordening zelf.

Ook de sanctiebepalingen ter handhaving van de voorschriften leiden niet tot extra informatieverplichtingen.

MKB-toets

Er is geen MKB-toets uitgevoerd omdat onderhavig wetsvoorstel geen regelgeving betreft die het gevolg is van een stelsel- of systeemwijziging, geen substantiële wijzigingen te verwachten zijn in het bedrijfsproces, geen sprake is van nieuwe additionele verplichtingen en er geen extra regeldrukkosten worden verwacht.

Toetsing door Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het wetsvoorstel is aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk voorgelegd ten behoeve van een regeldruktoets. ATR deelt de analyse dat er geen omvangrijke gevolgen zijn voor de regeldruk. ATR heeft om die reden geen formeel advies uitgebracht.

Advisering en internetconsultatie

Het voorstel van wet is niet op www.internetconsultatie.nl ter consultatie aangeboden, aangezien het voorstel in de één op één implementatie van de Europese uitvoeringsverordening voorziet en die verordening daardoor geen noemenswaardige beleidsruimte overlaat.

Vaste verandermomenten en inwerkingtreding

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in de implementatie van Europese regelgeving en valt onder de uitzonderingsgronden als bedoeld in het systeem van vaste verandermomenten. In de inwerkingtreding van het voorstel van wet wordt voorzien bij koninklijk besluit waarbij is voorgesteld af te wijken van de vaste verandermomenten. Bij deze inwerkingtreding zal bovendien rekening worden gehouden met het gegeven dat de prestatie- en heffingsverordening op 11 februari 2019 is vastgesteld en met ingang van 1 januari 2020 van toepassing is. Doordat de uitvoeringsverordening rechtstreeks doorwerkt in Nederlandse rechtssysteem en dit wetsvoorstel vooral voorstellen van wijzigingen bevat in de verwijzingen naar de prestatie- en heffingsverordening, zijn er geen nadelige gevolgen in de periode tussen het van toepassing worden van de prestatie- en heffingsverordening en de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In de voorgestelde wijziging van artikel 1.1 vervallen de begrippen «prestatieverordening» en «vergoedingenverordening» en wordt de begripsbepaling van de nieuwe verordening opgenomen.

Onderdeel B

In het voorgestelde artikel wordt de titel van de paragraaf uitgebreid om aan te sluiten bij de terminologie van de verordening en er wordt een artikel toegevoegd op het terrein van de prestatieregeling.

Onderdeel C

In artikel 5.20, van de Wet luchtvaart is uitvoering gegeven aan de vergoedingsverordening. Met de inwerkingtreding van de prestatie- en heffingsverordening verandert de systematiek van het gemeenschappelijke heffingstelsel niet. De in artikel 5.20 van de Wet luchtvaart opgenomen regels veranderen in beginsel niet met de voorgestelde wijzigingen, maar de relevante verwijzingen naar de vergoedingsverordening worden vervangen door verwijzingen naar de prestatie- en heffingsverordening.

In het negende lid is reeds een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling stimuleringsmaatregelen te treffen. In artikel 11 en Bijlage XIII van de prestatie- en heffingsverordening is reeds een gedetailleerd overzicht van voorschriften voor stimuleringsmaatregelen gegeven. Hiermee is er nationaal beperkt ruimte om nog nadere voorschriften te stellen. Voor de referentieperiode 2 zijn dergelijke voorschriften ook niet vastgesteld. In de voorgestelde wijziging wordt de bepaling op zodanige wijze aangepast dat bij ministeriële regeling eventueel nog wel voorschriften kunnen worden vastgesteld wanneer dit nodig zal zijn voor de derde referentieperiode of opvolgende referentieperioden.

Onderdeel D

In de prestatie- en heffingsverordening is het toepassingsbereik van de verordening aangepast. In artikel 1, derde en vierde lid, van de prestatieverordening, was de prestatieregeling in beginsel niet van toepassing op luchthavens met minder dan 70.000 vliegtuigbewegingen volgens instrumentvliegvoorschriften per jaar wat betreft naderingsluchtvaartnavigatiediensten. In de prestatie- en heffingsverordening is deze drempel verhoogd naar 80.000 vliegtuigbewegingen volgens instrumentvliegvoorschriften per jaar wat betreft de naderingsluchtvaartnavigatiediensten. Verder wordt wat betreft de terminologie aangesloten bij de prestatie- en heffingsverordening. Met deze wijziging verandert niets aan de huidige praktijk in Nederland. De prestatie- en heffingsverordening is wat betreft de terminalluchtvaartnavigatiediensten van toepassing op alle luchthavens die deel uitmaken van de gezamenlijke terminalheffingszone, ook «One Group of Airports» genaamd. Deze gezamenlijke heffingszone bestaat vooralsnog uit de luchthavens Schiphol, Rotterdam, Eelde en Maastricht. In de voorgestelde wijziging wordt artikel 5.21 van de Wet luchtvaart hierop aangepast.

Onderdeel E

In het voorgestelde nieuwe artikel 5.21a wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling met het oog op de monitoring van de prestatie van luchtvaartnavigatiediensten, aanvullende prestatie- en monitoringindicatoren vast te stellen. Deze mogelijkheid bestond reeds onder de prestatieverordening maar er was nog geen behoefte geweest hier formeel invulling aan te geven. Met deze grondslag wordt het mogelijk in de toekomst hier wel invulling aan te geven.

Onderdelen F en G

In de voorgestelde wijziging van artikel 11.15, onderdeel b, van de Wet luchtvaart, worden wat betreft de handhaving door middel van een last onder bestuursdwang de verwijzingen naar de oude verordeningen vervangen door een verwijzing naar de prestatie- en heffingsverordening. Tevens is voorgesteld de verwijzing naar artikel 11.15, onderdeel b, in artikel 11.1, tweede lid, hiermee in overeenstemming te brengen.

Artikel II

De voorgestelde inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt geregeld bij koninklijk besluit waarbij is voorgesteld af te wijken van de vaste verandermomenten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van de memorie van toelichting.

Transponeringstabel

Rechtstreekse werking volstaat

Betreft een feitelijke handeling

Richt zich tot de Europese Commissie

| Bepaling prestatie- en heffingsverordening | Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte |
|---|---|----------------------------|--|
| Artikel 1 (Onderwerp en toepassingsbereik) | Artikel 5.21, eerste lid, Wet luchtvaart | Geen | – |
| Artikel 2 (Definities) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 3 (bijstand door het prestatiebeoordelingsorgaan) | Richt zich tot de Europese Commissie | Geen | – |
| Artikel 4 (Informatieverstrekking en facilitering van de monitoring door verleners van luchtvaartnavigatiediensten) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 5 (Bijstand door de Netwerkbeheerder) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 6 (Overleg met het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 7 (Duur van de referentieperiodes) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 8 (Prestatiekernindicatoren en indicatoren voor monitoring) | Artikel 5.21a van de Wet luchtvaart | Geen | – |
| Artikel 9 (EU-wijde prestatiedoelstellingen) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 10 (Prestatieplannen) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 11 (Stimuleringsregelingen) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |

| Bepaling prestatie- en heffingsverordening | Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte |
|---|---|--|---|
| Artikel 12 (Vaststelling en indiening van ontwerpplannen) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 13 (Controle van de volledigheid van de ontwerpplannen) | Richt zich tot de Europese Commissie | Geen | – |
| Artikel 14 (Beoordeling en herziening van de ontwerpplannen en -doelstellingen) | Richt zich tot de Europese Commissie | Geen | – |
| Artikel 15 (Beoordeling van de herziene ontwerpplannen en -doelstellingen en vaststelling van corrigerende maatregelen) | Richt zich tot de Europese Commissie | Geen | – |
| Artikel 16 (Vaststelling van ontwerpplannen) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 17 (Prestatiedoelstellingen of corrigerende maatregelen die na het begin van de referentieperiode worden vastgesteld) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 18 (Herziening van de prestatiedoelstelling tijdens een referentieperiode) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 19 (Goedkeuring van de netwerkplannen) | Richt zich tot de Europese Commissie | Geen | – |
| Artikel 20 (Beginselen voor de financiering van luchtvaartnavigatiediensten) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 21 (Vaststelling van heffingszones) | Artikel 2 van het Besluit luchtvaartnavigatiediensten 2010 | Invulling van de bevoegdheid tot het instellen van heffingszones | Bestaand recht in artikel 2 van het Besluit luchtvaartnavigatiediensten 2010 |
| Artikel 22 (Vaststelling van de kostenbasis heffingen) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 23 (Werkelijke kosten) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 24 (Transparantie van de kosten) | Artikel 5.20, elfde lid, en artikel 5.36 Wet luchtvaart, artikel 5.13a Wet luchtvaart en artikel 1b Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen | Geen | Bestaand recht in artikel 5.20, elfde lid, en artikel 5.36 Wet luchtvaart, artikel 5.13a Wet luchtvaart en artikel 1b Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen |
| Artikel 25 (Berekening van de eenheidstarieven) | Artikel 5.20, tweede en derde lid, Wet luchtvaart | Geen | – |

| Bepaling prestatie- en heffingsverordening | Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte |
|--|--|--|--|
| Artikel 26 (Aanpassing aan de inflatie) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 27 (Mechanisme voor verkeersrisicospreiding) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 28 (Mechanisme voor kostenrisicospreiding) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 29 (De vaststelling van eenheidstarieven voor heffingszones) | Artikel 5.20, tweede en derde lid, Wet luchtvaart, en artikelen 3 en 6 Besluit luchtvaarnavigatiediensten 2010 | Invulling van de bevoegdheid eenheidstarieven vast te stellen | Bestaand recht in artikel 5.20, tweede en derde lid, Wet luchtvaart, en artikelen 3 en 6 Besluit luchtvaarnavigatiediensten 2010 |
| Artikel 30 (Transparantie van eenheidstarieven) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 31 (Berekening van heffingen) | Artikel 5.20, tweede, derde en achtste lid, Wet luchtvaart en artikel 5 Besluit vergoedingen luchtvaarnavigatiediensten 2010 | Vaststelling van vrijgestelde vluchten | Bestaand recht in artikel 5.20, tweede, derde en achtste lid, Wet luchtvaart en artikel 5 Besluit vergoedingen luchtvaarnavigatiediensten 2010 |
| Artikel 32 (Modulering van de luchtvaarnavigatieheffingen) | Artikel 5.20, twaalfde lid, Wet luchtvaart | Geen | – |
| Artikel 33, eerste tot en met derde lid (De inning van de heffingen) | Artikel 5.20, vierde en vijfde lid, Wet luchtvaart en artikel 4 Besluit vergoedingen luchtvaarnavigatieheffingen | Nadere concretisering van de termijn van inning van de heffingen | Bestaand recht in artikel 5.20, vierde en vijfde lid, Wet luchtvaart en artikel 4 Besluit vergoedingen luchtvaarnavigatieheffingen |
| Artikel 33, vierde lid (Handhaving m.b.t. de inning van de heffingen) | Artikel 11.16a Wet luchtvaart | Bepaling van effectieve en evenredige handhavingsmaatregelen | Bestaand recht in artikel 11.16a Wet luchtvaart |
| Artikel 34 (Vereenvoudigde heffingsregeling) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 35 (Terminalluchtvaarnavigatiediensten en CNS-, MET- en AIS-diensten en ATM-gegevensdiensten die onderhevig zijn aan marktvoorwaarden) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 36 (Informatieverstrekking) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |

| Bepaling prestatie- en heffingsverordening | Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte |
|--|--|----------------------------|--|
| Artikel 37 (Toezicht en rapportering) | Artikelen 11.1, tweede lid, en 11.15, onderdeel b, subonderdeel 8°, Wet luchtvaart | Geen | – |
| Artikel 38 (Publicatie) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Artikel 39 (Verantwoording van en beroep tegen nationale beslissingen) | Algemene wet bestuursrecht | Geen | – |
| Artikel 40 (Intrekking) | Betreft een feitelijke handeling | Geen | – |
| Artikel 41 (Inwerkingtreding) | Betreft een feitelijke handeling | Geen | – |
| Bijlage I (Prestatiekernindicatoren voor de vaststelling van de doelstellingen en indicatoren voor monitoring) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage II (Model voor prestatieplannen op nationaal niveau of op het niveau van functionele luchtruimblokken, zoals vermeld in artikel 10, lid 1) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage III Model voor het netwerkprestatieplan, zoals vermeld in artikel 10, lid 5 | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage IV (Criteria voor de beoordeling van prestatieplannen en doelstellingen op nationaal niveau of op het niveau van functionele luchtruimblokken) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage V (Criteria voor de beoordeling van het ontwerpnetwerkprestatieplan) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage VI Lijst van prestatiegerelateerde gegevens die aan de commissie moeten worden verstrekt met het oog op de monitoring van de prestaties, overeenkomstig artikel 36, lid 1, en artikel 37 | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage VII (Bepaalde en werkelijke kosten) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage VIII (Voorschriften voor de berekening van de in artikel 25 vermelde en-route- en terminaldiensteenheden) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage IX (Eenheidstarieven) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage X (Criteria om te beoordelen of de in artikel 35, lid 1, vermelde diensten volgens marktvoorwaarden moeten worden verleend) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |

| Bepaling prestatie- en heffingsverordening | Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte |
|--|---|----------------------------|--|
| Bijlage XI (Rapporteringstabellen ter ondersteuning van de kostenbasis en eenheidstarieven die overeenkomstig artikel 35, lid 6, aan de commissie moeten worden verstrekt) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage XII (Essentiële elementen voor het overleg als bedoeld in artikel 24, lid 3, en artikel 30, lid 1) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |
| Bijlage XIII (Specifieke eisen met betrekking tot de in artikel 11, lid 3, bedoelde stimuleringsregelingen) | Rechtstreekse werking volstaat | Geen | – |

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga