

Fiche: Mededeling ENB-partnerlanden

Titel: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de algemene aanpak om de ENB-partnerlanden te laten deelnemen aan communautaire agentschappen en programma's.

Datum Raadsdocument: 18 januari 2007
Nr Raadsdocument: 5451/07
Nr. Commissiedocument: COM (2006) 724 definitief
Eerstverantwoordelijk ministerie: BZ i.o.m. EZ, OCW, VenW, BZK, FIN, LNV, JUST en VROM

Behandelingstraject in Brussel:

De mededeling werd op 15 en 22 februari 2007 in de gezamenlijke bijeenkomst van de Raadswerkgroep Oost-Europa en Centraal-Azië (COEST) en de Raadswerkgroep Mashrek-Maghreb (MaMa) besproken. De besprekingen hierover worden in de week van 26 februari voortgezet. Het Duits Voorzitterschap streeft naar Raadsconclusies tijdens de RAZEB op 5 en 6 maart 2007 ter ondersteuning van deze mededeling.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het strategiedocument van 12 mei 2004 over het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) bevatte de beleidsdoelstelling om zestien ENB-landen (Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Moldavië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit, Syrië, Tunesië en Oekraïne) te laten deelnemen aan relevante communautaire programma's en agentschappen. Deze mededeling is de uitwerking van deze beleidsdoelstelling en bevat een uitgebreid overzicht van bestaande programma's en agentschappen waaraan ENB-partners mét een ENB-actieplan, zouden kunnen deelnemen en op welke wijze dat gerealiseerd zou kunnen worden. Volgens de Europese Commissie vormt het vervullen van de noodzakelijke voorwaarden voor deelname een belangrijke katalysator voor hervorming en modernisering voor de ENB-landen. In vele gevallen zal het bovendien een effectief middel zijn om de convergentie van de ENB-landen met de normen en wettelijke vereisten van de EU te bevorderen.

De concrete keuze van specifieke programma's en agentschappen waaraan de individuele ENB-partners kunnen deelnemen, hangt af van de onderwerpen waarvoor de Europese Gemeenschap, de ENB-partners en de respectieve agentschappen belangstelling hebben, alsook van de uitkomst van de onderhandelingen over specifieke programma's, agentschappen en landen. Allesomvattende algemene bijstand om deelname aan agentschappen en programma's te ondersteunen, zoals voor kandidaat-lidstaten of landen die nog geen kandidaat-lidstaat zijn, is op dit ogenblik niet voorzien voor ENB-partnerlanden.

Ten aanzien van deelname aan agentschappen zullen er individuele overeenkomsten tussen het betreffende agentschap en het ENB land onderhandeld en afgesloten dienen te worden. De Raad keurt deze overeenkomsten goed. Deelname van ENB-partners aan agentschappen voorziet niet in stemrecht.

Om deelname van ENB-partners aan communautaire programma's mogelijk te maken, zullen additionele protocollen aan de reeds bestaande Associatie-overeenkomsten of Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten van de respectieve ENB-partners dienen te worden

gehecht. De Raad keurt de additionele protocollen die bepalen welk land kan deelnemen aan de programma's goed.

Rechtsbasis van het voorstel: Niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: positief. Het betreft deelname aan EU-agentschappen en communautaire programma's, dus kan niet op lidstaat niveau worden geregeld.

Proportionaliteit:

Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: Positief. Nederland gaat akkoord met de door de Commissie voorgestelde 'case-by-case' benadering om ENB-partnerlanden, waar wenselijk, de mogelijkheid te geven te onderhandelen over deelname aan agentschappen en communautaire programma's. Nederland vindt wel dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met openstelling van met name de agentschappen voor derde landen. Deelname moet voortvloeien uit bestaande samenwerking op een bepaald beleidsterrein tussen de Unie en het partnerland: immers agentschappen worden opgericht ter ondersteuning van de Commissie bij de uitvoering en controle van EU-regelgeving. Daarom vindt Nederland dat deelname per agentschap en individueel ENB-partnerland separaat door de Raad beoordeeld moet kunnen worden.

Consequenties voor de EU-begroting: Voor de periode 2007-2013 is in het kader van het Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument een totaalbedrag van 11,2 miljard euro.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: Niet van toepassing

Vervolgtraject financiële afspraken: Niet van toepassing

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): Niet van toepassing

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: Niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Onder de ENB-partners bevindt zich een groot aantal landen van de DAC lijst die ODA steun ontvangen. Zo behoort Moldavië tot de groep van Lage Inkomens Landen. Wit-Rusland, Egypte, Algerije, Jordanië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit, Tunesië en Oekraïne behoren tot de groep van Lage Midden Inkomenslanden en tot slot bevinden Libanon en Libië in de groep van Hoge Midden

Inkomenslanden. De mogelijkheid tot deelname aan agentschappen en programma's werd in algemene zin gecreëerd om moderniserings- en hervormingsprocessen te ondersteunen. Het zal o.a. van de individuele interesse van de ENB-landen (waaronder die op de DAC lijst staan) afhangen welke agentschappen en programma's het meest aantrekkelijk zijn. Zo zal deelname aan bepaalde communautaire programma's aantrekkelijk kunnen zijn voor de genoemde DAC landen, omdat ze bijvoorbeeld een gunstige invloed kunnen hebben op de armoedebestrijding en de aansluiting van ontwikkelingslanden op de wereldmarkt. Echter, dit zal per land en per programma afzonderlijk beoordeeld moeten worden.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland vindt dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met de mogelijkheid voor ENB landen om deel te nemen aan agentschappen. Een dergelijke deelname moet voortvloeien uit bestaande samenwerking op een bepaald beleidsterrein tussen de Unie en het partnerland: immers agentschappen worden opgericht ter ondersteuning van met name de Europese Commissie bij de uitvoering en controle van EU-regelgeving. Deelname van partnerlanden moet per agentschap en individueel ENB-partnerland separaat beoordeeld worden. Niet alleen wil Nederland dat de individuele overeenkomsten tussen ENB-landen en agentschappen ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad, maar ook wil Nederland dat hieraan voorafgaand de onderhandelingsmandaten worden goedgekeurd door de Raad

Nederland steunt de voorgestelde aanpak van de Commissie om tot overeenstemming te komen over de ontwikkeling van deelname van individuele ENB-partners aan specifieke communautaire programma's. Ook hiervoor geldt dat dit per programma en ENB partnerland individueel dient te worden beoordeeld door de Raad.

Ondanks meer of minder kritische kanttekeningen gaven bijna alle lidstaten aan in principe positief te staan t.a.v. de aanpak van de Commissie zoals weergegeven in de mededeling. naast Nederland gaf slechts een ander lidstaat aan meer principiële bezwaren te hebben tegen het stimuleren van deelname van ENB-partnerlanden aan vooral agentschappen. Het merendeel van de lidstaten vindt het belangrijk om een politiek signaal af te geven aan de ENP-partnerlanden.

Fiche: Richtlijn betreffende indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal

Titel: Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal (herschikking)

Datum Raadsdocument: 21 december 2006
Nr. Raadsdocument: 17065/06
Nr. Commissiedocument: COM/2006/760 def
Eerstverantwoordelijk ministerie: FIN i.o.m. EZ

Behandelingstraject in Brussel: Ter behandeling in de Raadswerkgroep Belastingen. Het Duits voorzitterschap heeft nog geen datum gegeven voor de aanvang van de besprekingen.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het richtlijnvoorstel betreft een herschikking van de richtlijn 69/335/EEG van 17 juli 1969 die ten doel heeft het kapitaalrecht geleidelijk af te schaffen en het verbod op de invoering of heffing van soortgelijke belastingen aan te scherpen. Kapitaalrecht is een belasting op het bijeenbrengen van kapitaal bij kapitaalvennootschappen zoals een BV of NV. Algemeen wordt aangenomen dat dergelijke heffingen in de EU voor een aanzienlijke belemmering van het bedrijfsleven zorgen.

Het voorstel bestaat uit twee delen:

1. In lijn met de Lissabon-strategie wordt voorgesteld het tarief in 2008 tot 0,5% te beperken en in 2010 volledig af te schaffen. De meeste lidstaten hebben overigens het kapitaalrecht inmiddels afgeschaft.
2. Het tweede deel bevat specifieke bepalingen voor de lidstaten die in de toegestane periode nog kapitaalbelasting heffen (maximaal tot 2010). Hierbij kan worden gedacht aan een maximumtarief.

Rechtsbasis van het voorstel: artikel 93 en 94 van het EG Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: eenparigheid voor de Raad en adviesprocedure voor het Europees Parlement

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Positief. Met richtlijn 69/335/EEG heeft de EU al geharmoniseerde bepalingen opgenomen met betrekking tot de heffing van indirecte belastingen bij het bijeenbrengen van kapitaal. Deze bepalingen kunnen niet door een besluit van de lidstaten, maar alleen door een communautair besluit worden gewijzigd.

Proportionaliteit: Positief. De richtlijn voorziet in een maximaal tarief van 0,5% per 2008 en een volledige afschaffing van de kapitaalbelasting per 2010 om zoveel mogelijk te voorkomen dat indirecte belastingen het vrije kapitaalverkeer hinderen. Een richtlijn is bovendien het geëigende middel om een bestaande richtlijn aan te passen.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: Aangezien de kapitaalbelasting in Nederland per 2006 is afgeschaft zijn er geen financiële, personele of administratieve consequenties voorzien.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): geen

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: Afhankelijk van het proces in Brussel. Aangezien het de aanpassing van een bestaande richtlijn betreft zijn geen moeilijkheden voorzien t.a.v. de implementatietermijn. Voor Nederland zijn die er niet, aangezien de kapitaalbelasting al is afgeschaft.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland staat in beginsel positief tegenover het voorstel. Door de verplichte uitfasering van het kapitaalrecht bij het bijeenbrengen van kapitaal en de aanscherping van de bepalingen voor lidstaten die nog kapitaalrecht heffen wordt recht gedaan aan het gewenste vrije kapitaalverkeer in de EU. Het belang van het onderhavige voorstel ligt voornamelijk bij de lidstaten die nog een kapitaalrecht heffen. Het betreft de volgende lidstaten: Griekenland, Spanje, Cyprus, Luxemburg, Oostenrijk, Polen en Portugal. Dit betreft derhalve niet Nederland, aangezien de kapitaalbelasting per 2006 is afgeschaft.

Nederland heeft nog wel een aantal vragen over de exacte reikwijdte van de richtlijn, en eventuele gevolgen voor de overdrachtsbelasting, in bepaalde herstructureringsituaties.

Fiche: Richtlijn luchthavengelden

Titel: Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake luchthavengelden

Datum Raadsdocument: 2 februari 2007
Nr Raadsdocument: 5887/07
Nr. Commissiedocument: COM (2006) 820 final
Eerstverantwoordelijk ministerie: VenW i.o.m. EZ, VROM, FIN, DEF en BZ

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Transport. Behandeling van dit voorstel is onder het Duitse voorzitterschap niet voorzien.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het voorstel voor een richtlijn voor luchthaventarieven sluit aan bij de initiatieven van de Commissie in het Derde Luchtvaartpakket om te komen tot liberalisering van en vrije toegang tot de luchtvaartmarkt, zoals grondafhandeling, slotallocatie en computerreserverings-systemen.

De richtlijn betreft een reguleringskader voor de vaststelling van luchthaventarieven, dat wil zeggen de tarieven die de exploitant in rekening brengt aan de luchtvaartmaatschappijen voor het gebruik van de luchthaven. De wijze waarop luchthavenexploitanten de tarieven vaststellen loopt uiteen in de lidstaten, evenals de regulering daarvan. De richtlijn is gericht op het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes in dit verband. Daarmee zou een bijdrage geleverd kunnen worden aan het level playing field tussen luchthavens onderling, alsmede tussen luchtvaartmaatschappijen.

De richtlijn is van toepassing op luchthavens boven bepaalde drempelwaarden (te weten 1 mln. passagiers of 25.000 ton vracht). Het behelst basisvoorwaarden voor de vaststelling van tarieven met betrekking tot consultatie, informatie, differentiatie van tarieven naar kwaliteitsniveau en tarieven voor security. Ook voorziet het voorstel in de instelling van een onafhankelijke toezichthouder in elke lidstaat die toeziet op de naleving van de bepalingen in de richtlijn en fungeert als beslechter van geschillen bij klachten van de luchtvaartmaatschappijen of de luchthaven.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 80 lid 2 EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing

Instelling nieuw Comitologie-comité: neen

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief

De wijze waarop de luchthaventarieven worden bepaald en de daarop gerichte reguleringssystemen lopen in de lidstaten uiteen.

Het doel van de richtlijn is het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes bij de vaststelling van luchthaventarieven op Europese luchthavens om bij te dragen aan een level playing field tussen luchthavens en tussen luchtvaartmaatschappijen. Dit level playing

field kan niet op nationaal niveau worden gecreëerd en Europese regelgeving is in deze dan ook effectiever dan nationale wetgeving.

Proportionaliteit: positief

Het voorstel behelst een aantal algemene basisprincipes dat bijdraagt aan een gelijk speelveld in Europa. Het wordt aan de lidstaten overgelaten of verdergaande regulering nodig is, afhankelijk van de specifieke omstandigheden. De toepassing van het proportionaliteitsprincipe kan in dit opzicht in beginsel positief worden beoordeeld.

Wel is hierbij een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo brengt de definiëring van de reikwijdte van de richtlijn (op grond van minimum drempelwaarden) namelijk het risico met zich mee dat de eisen uit de richtlijn ook van toepassing zullen zijn op luchthavens zonder economische machtspositie. Het is de vraag of dit in overeenstemming is met het proportionaliteitsbeginsel.

Voorts kunnen bij een aantal specifieke onderdelen vraagtekens worden geplaatst, zoals bij de verplichting informatie te verschaffen over de opbrengsten en kosten omtrent elke tariefscategorie afzonderlijk. Deze eis acht Nederland te ver gaan. Dit geldt ook voor de eis dat een lidstaat te allen tijde dient te waarborgen dat een luchtvaartmaatschappij desgewenst toegang heeft tot specifieke dienstverlening of tot specifiek gebruik van de terminal op een luchthaven.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Bij de huidige drempelwaarden voor luchthavens, te weten meer dan 1 mln. passagiers of 25.000 ton vracht per jaar, zouden in Nederland op het moment van implementatie (2010) naar verwachting naast Schiphol tevens de regionale luchthavens Eindhoven, Rotterdam en Maastricht (en op termijn ook Lelystad) binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

Het voorstel leidt tot extra reguleringskosten voor de rijksoverheid, te weten de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa/Vervoerkamer) gerelateerd aan het toezicht op de naleving van de bepalingen en de behandeling van geschillen/klachten, alsmede het opstellen van een jaarverslag.

Voor *Schiphol* brengt de richtlijn geen extra reguleringkosten met zich mee ten opzichte van het reeds ingestelde nationale toezicht.

Voor de *regionale luchthavens* zal het toezicht door de NMa op basis van het huidige voorstel van de Commissie (beperkte) extra reguleringskosten met zich meebrengen (met name de naleving van de consultatieverplichting en informatieverschaffing, en de behandeling van eventuele klachten). De verwachting bestaat dat de extra werkzaamheden voor de NMa/Vervoerkamer worden opgevangen binnen het beschikbare aantal fte's. Voorts zal het reguliere toezicht op misbruik van een eventuele economische machtspositie (door NMa/directie concurrentietoezicht), in het geval van klachten, door de verplichte informatieverstrekking kunnen vergemakkelijkt. Per saldo wordt de toename in reguleringskosten vooralsnog geraamd op ten hoogste rond € 50.000 (onderzoekskosten) per jaar.

Daarnaast kan de richtlijn administratieve lasten met zich meebrengen voor Schiphol en de betreffende regionale luchthavens als gevolg van de vereisten in de richtlijn

Voor *Schiphol* worden verreweg de meeste verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn (consultatie, informatie, onderhandeling aangaande service level agreements, kostengerelateerdheid van het security tarief etc) volledig gedekt door de nationale wet- en regelgeving. De extra administratieve lasten zijn nihil.

Voor de *regionale luchthavens* zullen de genoemde vereisten (beperkte) administratieve lasten teweegbrengen, met name voor de jaarlijkse consultatie en de daarbij te verstrekken informatie.

Een globale indicatie van de jaarlijkse lasten betreft circa € 15.000 per luchthaven. Voor de 3 à 4 genoemde regionale luchthavens in Nederland gezamenlijk gaat het om een bedrag van circa € 50.000 jaarlijks.

In totaal bedragen de totale financiële consequenties van de richtlijn voor Nederland (overheid, luchthavens en luchtvaartmaatschappijen) naar schatting ten hoogste €100.000 per jaar.

Er moet worden benadrukt dat deze globale raming voor de regionale luchthavens is gebaseerd op transparantie van de totale opbrengsten en kosten voor de luchtvaartactiviteiten als geheel, alsmede eventuele opbrengsten en kosten van commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten die worden meegenomen bij de bepaling van de hoogte van de tarieven. Een afzonderlijke administratie van de luchtvaartactiviteiten of zelfs voor ieder tarief afzonderlijk zou de administratieve lasten voor de regionale luchthavens aanzienlijk verhogen.

Transparantie over de kosten en opbrengsten per afzonderlijk tarief zou zelfs voor Schiphol forse additionele administratieve lasten met zich meebrengen.

Tevens zou dit de bovenvermelde reguleringskosten voor zowel Schiphol als de regionale luchthavens aanzienlijk verhogen.

De richtlijn kan ook positieve consequenties hebben. Voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen die vluchten uitvoeren op luchthavens in Europa zou de richtlijn via de consultatie- en informatieverplichting meer inzicht geven in de luchthaventarieven en voorts de mogelijkheid bieden daarover een klacht in te dienen bij een onafhankelijke toezichthouder. In sommige gevallen zou dit kunnen leiden tot lagere luchthaventarieven en uiteindelijk wellicht ook kunnen leiden tot lagere ticketprijzen voor de consument.

Vervolgtraject financiële afspraken: Extra reguleringskosten (€ 50.000 per jaar) zullen binnen de begroting van VenW/DGTL worden opgevangen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

De Nederlandse wet- en regelgeving en beleidsvoornemens met betrekking tot de regulering van luchthaventarieven zijn consistent met (de geharmoniseerde criteria van) het Europese mededingingsrecht en gericht op het tegengaan van misbruik van economische machtspositie door luchthavens. In dit kader zijn de regels toegespitst op de specifieke (markt)omstandigheden, te weten:

- voor *Schiphol* is daartoe sectorspecifieke regulering van tarieven en voorwaarden in het leven geroepen (wet inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol). Het gaat hierbij om criteria als non-discriminatie, kostenoriëntatie en redelijkheid. Ook zijn consultatie

en informatieverplichtingen in de regelgeving verankerd. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)/Vervoerkamer is hierbij aangewezen als toezichthouder. Deze wet- en regelgeving voor Schiphol voldoet vrijwel volledig aan de vereisten van de richtlijn, er van uitgaande dat geen transparantie per afzonderlijk tarief wordt verlangd;

- voor de *regionale luchthavens* ligt de voorgenomen regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer. Deze regelgeving behelst toezicht op grond van de algemene mededingingswet. Deze voorziet niet in specifieke vereisten (behoudens toezicht op het non-discriminatie beginsel conform het ICAO-Verdrag). Het toezicht zal plaatsvinden door de NMa/ directie concurrentietoezicht. De voorgenomen regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens dient na aanvaarding van de richtlijn te worden aangepast aan de vereisten van de richtlijn. Het betreft hier een aanpassing op in elk geval wetsniveau.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: De implementatie van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving dient te geschieden binnen 18 maanden na publicatie in het Official Journal of the European Communities. De implementatie betreft in elk geval een wijziging van de Wet Luchtvaart. Een implementatie binnen 18 maanden na publicatie is voor een wetswijziging uiterst krap. Gezien het huidige, strenge boetebeleid van de Commissie bij het overschrijden van deze termijn zal worden verzocht om dit op te rekken tot 24 maanden.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

De wijze waarop de luchthaventarieven worden bepaald en de daarop gerichte reguleringssystemen lopen in de lidstaten uiteen.

Nederland staat op hoofdlijnen positief tegenover de introductie van een richtlijn voor luchthaventarieven om de toepassing van een aantal basisprincipes en het toezicht daarop binnen de EU te waarborgen. Zo zal de richtlijn Nederlandse luchtvaartmaatschappijen via de consultatie- en informatieverplichting meer inzicht geven in de luchthaventarieven van luchthavens in Europa en voorts de mogelijkheid bieden daarover een klacht in te dienen bij een onafhankelijke toezichthouder.

De keuze voor een richtlijn met slechts enkele basisprincipes respecteert het subsidiariteitsprincipe. Nederland zal er nauwlettend op toezien dat in dit traject geen onnodige bevoegdheidsverschuiving plaatsvindt. Een “one size fits all” regulering vanuit Brussel die weinig ruimte zou laten voor nationaal beleid voor regulering van luchthaventarieven, zou Nederland afwijzen.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot luchthaventarieven is consistent met (de geharmoniseerde criteria van) het Europese mededingingsrecht en gericht op het tegengaan van misbruik van economische machtspositie, toegespitst op nationale/lokale situatie en specifieke marktomstandigheden. In het verlengde daarvan acht Nederland het in beginsel niet wenselijk dat de nieuwe richtlijn vergaande consequenties heeft voor bestaande wet- en regelgeving dan wel beleidsvoornemens op het gebied van regulering van luchthavens in Nederland.

Uit hoofde van een level playing field heeft Nederland er belang bij dat ook in de andere lidstaten regulering op grond van (de reeds geharmoniseerde criteria van) het Europese mededingingsrecht zou plaatsvinden. Dit geldt met name ten aanzien van (middelgrote en grotere) luchthavens in andere lidstaten die onvoldoende zijn gereguleerd in het licht van de markt-omstandigheden.

Tegen deze achtergrond staat voor Nederland de principiële vraag voorop wat de Commissie precies beoogt met de richtlijn. De Commissie geeft in de overwegingen bij de richtlijn wel aan dat artikelen 82/86 met betrekking tot misbruik van economische machtspositie onverkort van toepassing zijn op luchthaventarieven, maar noemt het tegengaan van dat misbruik in de richtlijn niet als doelstelling. In het verlengde daarvan zal Nederland de vraag aan de orde stellen waarom is gekozen voor de (wellicht wat willekeurige) drempelwaarden met betrekking tot aantallen passagiers en hoeveelheid vracht als criterium voor de reikwijdte van de richtlijn en niet voor de vraag of een luchthaven al dan niet een economische machtspositie bezit. Kennelijk gaat de Commissie er vanuit dat kleinere luchthavens doorgaans geen economische machtspositie hebben en de handel tussen de lidstaten niet aanmerkelijk kunnen beïnvloeden.

Juist omdat andere reeds bestaande Europese regelgeving (op grond van art. 81-89 EG) onverkort van toepassing is op luchthaventarieven, vraagt Nederland zich voorts af waarom in de richtlijn luchthaventarieven niet een meer expliciete relatie is gelegd met:

- het verbod op grond van het Europese mededingingsrecht (EG art. 82/86) van misbruik van een economische machtspositie door luchthavens, bijvoorbeeld in de vorm van excessieve tarieven. Dit vindt nu geen vertaling in de richtlijn luchthaventarieven;
- de EU richtsnoeren voor de financiering van luchthavens (2005/312/01) die voorwaarden verbinden aan de (omvang van de verkregen opbrengsten uit) luchthaventarieven in het geval van overheidssteun. Dit is in beginsel van toepassing op luchthavens van iedere grootte-categorie;

Een dergelijke koppeling zou mogelijk een meer integraal en consistent communautair kader scheppen voor luchthaventarieven, zonder het subsidiariteitsprincipe geweld aan te doen.

Verder zal Nederland tijdens de onderhandelingen in Brussel de aandacht vragen voor de volgende specifieke punten zoals opgenomen de diverse artikelen van het voorstel :

- In de artikelen 3 (non-discriminatie), 4 (consultatie) en 5 (transparantie) zou niet alleen aan tarieven gerefereerd dienen te worden, maar ook aan de daaraan verbonden voorwaarden (waaronder de geboden “quality of service”);
- De artikelen aangaande het non-discriminatie principe ten aanzien van luchtvaartmaatschappijen en passagiers (artikel 3) en tariefsdifferentiatie (artikel 8), roepen onduidelijkheid op of (opbrengstneutrale) tariefsdifferentiatie vastgesteld door de luchthavenexploitant omwille van milieu, capaciteit of om commerciële redenen nog is toegestaan. Dit vormt voor Nederland een belangrijk instrument om tot een efficiënt gebruik van de beschikbare capaciteit (waaronder de milieucapaciteit) van luchthavens te komen. Uit dien hoofde zal Nederland er bij de Commissie op aandringen dat lidstaten zoveel mogelijk vrijheid hebben om een dergelijke tariefsdifferentiatie van de luchthaventarieven toe te passen;
- Ten aanzien van de verplichting tot onderhandeling tussen de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappijen gericht op het totstandkomen van een “service level agreement” (artikel 7) merkt Nederland op dat er geen verplichting kan bestaan dat een dergelijke

overeenkomst aangaande het “service level” ook daadwerkelijk (eens in de 2 jaar) gesloten wordt. Dit impliceert immers dat de luchthavenexploitant en de gebruikers tot overeenstemming moeten komen over de geboden dienstverlening. Dit stuit op de volgende problemen.

Twee partijen verplichten een contract te sluiten lijkt in te druisen tegen de principes van vrij ondernemerschap. Ook lijkt de Commissie voorbij te gaan aan de complicatie dat er een groot aantal gebruikers in het spel is, dat uiteenlopende eisen stelt aan de kwaliteit (en tarieven) van de te leveren dienstverlening (produktdifferentiatie).

Bovendien kan uitsluitend de luchthavenexploitant, na consultatie van de gebruikers, de eindverantwoordelijkheid hebben voor het vaststellen van tarieven, investeringen en de kwaliteit van de geboden dienstverlening op de luchthaven. De luchthavenexploitant zou daarbij wel nader dienen te motiveren waarom een bepaald kwaliteitsniveau in relatie tot een bepaald tarief (“service level agreement”) niet kan worden geboden.

In het verlengde daarvan onderschrijft Nederland dan ook de wenselijkheid dat, indien beide sectorpartijen er niet uitkomen, er een klacht worden ingediend bij de toezichthouder.

- Daarnaast heeft Nederland bedenkingen bij artikel 8 op grond waarvan een lidstaat te allen tijde dient te waarborgen dat een luchtvaartmaatschappij desgewenst toegang heeft tot specifieke dienstverlening of tot specifiek gebruik van de terminal op een luchthaven. Dit is een te zware eis, zelfs indien er sprake is van een economische machtspositie. Hier zou slechts een onderhandelingsverplichting kunnen worden verlangd gevoegd bij een motivering van een besluit van de luchthavenexploitant op basis van objectieve en transparante criteria. Eventuele geschillen kunnen vervolgens aan de onafhankelijke toezichthouder worden voorgelegd.
 - Het artikel over de te verschaffen informatie (artikel 5) waarbij ook de opbrengsten en kosten omtrent elk tariefscategorie afzonderlijk transparant moet worden gemaakt, acht Nederland te ver gaan, mede gelet op de te verwachten onevenredig hogere administratieve lasten (probleem van objectieve kostentoerekening) en reguleringskosten die dit teweegbrengt. Het is zeer de vraag of dit opweegt tegen de baten van de informatie. Tevens wijst Nederland een dergelijke vergaande transparantie per afzonderlijk tarief af omdat dit het instrument van tariefsdifferentiatie zoals in het bovenstaande aangegeven onmogelijk zou kunnen maken dan wel zou kunnen beperken. Informatie over kosten en opbrengsten voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten acht Nederland voldoende. Uitsluitend voor de security-tarieven zou Nederland een afzonderlijk inzicht in opbrengsten en kosten wenselijk achten, mede in het licht van de discussie in EU kader over de rol van de overheid bij financiering van de betreffende maatregelen.
- Voor de security-activiteiten (artikel 9) is voorts van belang wat precies tot deze activiteiten gerekend kan worden (ook kosten voor grenscontrole en het handhaven van de openbare orde).
- Ten slotte wil Nederland in het artikel over de onafhankelijke toezichthouder aan de orde stellen of de termijn van 2 maanden waarbinnen deze klachten dient te beoordelen, niet zou kunnen worden verlengd tot 6 maanden, gelet op nationale wetgeving (Algemene Wet Bestuursrecht) ter zake.

Fiche: Mededeling inzake Europees Migratiebeleid

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees parlement: Eén jaar algehele aanpak van migratie: naar een alomvattend Europees migratiebeleid

Datum Raadsdocument: 30 november 2006
Nr Raadsdocument: 16106/06
Nr. Commissiedocument: COM (2006) 735
Eerstverantwoordelijk ministerie: BZ i.o.m. JUS, SZW, EZ, OCW en VROM

Behandelingstraject in Brussel: HLWG, JBZ-Raad, Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Achtergrond:

De Europese Raad van 15-16 december 2005 heeft de *Algehele aanpak van migratie: prioritaire acties gericht op Afrika en het Middellandse Zeegebied* goedgekeurd. Naast aandacht voor het verbeteren van gezamenlijke grensbewaking wordt hierin vooral nadruk gelegd op een betere dialoog en praktische samenwerking met de Afrikaanse landen van herkomst en transit. De Raad heeft de Commissie verzocht de implementatie van de prioritaire acties te coördineren en in 2006 over de voortgang daarvan te rapporteren aan de Raad.

Inhoud

Deze mededeling geeft invulling aan het verzoek van de Raad om te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de prioritaire acties. De mededeling geeft een korte weergave van de bereikte resultaten en geeft voorstellen voor nieuwe initiatieven op het terrein van het Europees migratiebeleid. Hierbij benadrukt de Commissie een geïntegreerde aanpak van migratie. Deze aanpak is gebaseerd op drie principes: solidariteit tussen de lidstaten, partnerschap met derde landen en bescherming van migranten. Deze aanpak wordt uitgewerkt op de volgende terreinen:

1. Versterken van dialoog en samenwerking met Afrikaanse landen van herkomst en transit.

Als basis dienen de *EU Strategie voor Afrika* (december 2005), de dialoog en samenwerking in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid en in het kader van Euromed, de dialoog met ACS-landen, het Actieplan Rabat en de Verklaring van Tripoli. Er dient serieuze follow-up te worden gegeven aan Rabat en Tripoli, ook met het oog op de vervolgonferenties over twee (Rabat) en drie (Tripoli) jaar.

De Commissie geeft aan dat in de mondiale discussies de EU een actieve rol dient te spelen in de *follow up* van de VN-dialoog over internationale migratie en ontwikkeling. In dat kader dient de EU actief bij te dragen aan het *Global Forum* over internationale migratie en ontwikkeling dat medio juli 2007 in Brussel zal plaatsvinden.

De Commissie ziet een eerste uitdaging in het aanpakken van de voornaamste factoren die migratie in gang zetten, zoals armoede en gebrek aan werkgelegenheid. De Commissie lanceert hiertoe het idee van samenwerkingsverbanden. Hierin komen alle betrokken landen, regionale en internationale organisaties samen om in te spelen op specifieke migratieroutes en gezamenlijk het migratiebeheer vorm te geven.

Met het *EU-Programma voor migratie en ontwikkeling in Afrika* moet op korte termijn een antwoord worden gegeven op het migratieprobleem waarmee de ACS-landen te maken hebben. In dit programma wordt prioriteit gegeven aan het bevorderen van investeringen in arbeidsintensieve sectoren in regio's met hoge emigratiecijfers. Andere terreinen binnen dit programma zijn geldovermakingen, *brain drain*, betrokkenheid van de diaspora, goed bestuur, illegale migratie en mensenhandel. Lidstaten worden uitgenodigd actief deel te nemen aan dit programma waarvoor €40 miljoen wordt gereserveerd binnen het 9^e Europese Ontwikkelingsfonds (EOF).

De Commissie stelt voorts voor migratieprofielen op te stellen voor bepaalde landen of regio's. Een dergelijk profiel zou alle relevante informatie over migratie in en uit een bepaalde regio samen moeten brengen opdat op basis van deze informatie specifieke benaderingen kunnen worden gekozen. Voor de ACP-landen wordt voorgesteld om beknopte profielen als annex te voegen bij de nationale strategiedocumenten. Op basis van deze profielen kunnen vanuit lidstaten expert-teams (*migratieondersteuningsteams*) worden samengesteld om derde landen met specifieke migratieproblematiek te helpen.

Tot slot wordt voorgesteld om het twinning-concept in te zetten voor capaciteitsopbouw in migratiemanagement in derde landen.

De Commissie steunt initiatieven die de oprichting van een *pan-Afrikaanse netwerk van migratie waarnemingscentra en/of onderzoeksinstellingen op het gebied van migratie* aanmoedigen met als doel betere migratiedata uit derde landen te verkrijgen.

2. Legale migratie

Voor een echt geïntegreerd Europees migratiebeleid dient legale migratie te worden meegenomen in het externe en interne EU-beleid. De Commissie geeft aan - conform het EU Beleidsplan Legale Migratie en de doelstellingen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie – dat de EU hierbij de komende twee jaren een tweesporenbeleid zal volgen: de toelating van bepaalde categorieën immigranten op basis van behoefte te vergemakkelijken, zonder afbreuk te doen aan het beginsel van de communautaire preferentie, en zorgen voor gemeenschappelijke rechtszekerheid voor alle legale immigranten.

Daarnaast stelt de Commissie instrumenten voor om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen, zoals de toekomstige EU-portaalsite over immigratie, de Europese portaalsite over arbeidsmobiliteit, de nieuwe richtsnoeren voor het EURES netwerk en de Europese portaalsite over mobiliteit van onderzoekers. Deze *EU-arbeidsmobiliteitsportalen* kunnen derde landen informeren over de mogelijkheden van legale migratie en vraag en aanbod van arbeid met elkaar in contact te brengen. Training, opleiding en taalcursussen kunnen de kansen van potentiële migranten op legale arbeid vergroten. Hiertoe kunnen migratiecentra worden opgericht, die met EG-middelen kunnen worden ondersteund. Deze centra kunnen een rol spelen bij het vergemakkelijken van het beheer van seizoensarbeiders, uitwisseling van studenten en onderzoekers en andere vormen van legale migratie. Ook geeft de Commissie aan dat de mogelijkheden van nieuwe vormen van migratie, zoals circulaire migratie, moeten worden onderzocht.

Op het terrein van legale migratie stelt de Commissie, op voorwaarde van effectieve samenwerking op het terrein van illegale migratie en readmissie, voor om *mobiliteitspakketten* in het vooruitzicht aan derde landen te stellen. Deze pakketten vormen een algemeen kader voor het beheer van legaal verkeer tussen de EU en derde landen.

Tot slot benadrukt de Commissie dat bij het ontwikkelen van beleid voor arbeidsmigratie zodanige ethische principes moeten gelden zodat *brain drain* wordt voorkomen of beperkt.

3. Integratie en interculturele dialoog

Het verband tussen migratie en integratie is een prioriteit van de EU. De Commissie benadrukt het belang van integratie op de Europese arbeidsmarkt. Hierbij geeft de Commissie aan dat de EU zich moet blijven richten op onderwijs voor kinderen met een migratieachtergrond. De EU kan hiervoor gebruikmaken van het werkprogramma *Onderwijs en opleiding 2010*. Verder geeft de Commissie aan dat het van belang is dat migranten Europese waarden en normen en de taal van hun gastland wordt bijgebracht. Daarnaast zal het Europese Jaar voor Interculturele Dialoog (2008) prioriteit geven aan integratie in het dagelijks leven.

4. Bestrijden van illegale migratie en mensenhandel

Op het terrein van het bestrijden van illegale immigratie en mensenhandel geeft de Commissie aan prioriteit te willen geven aan informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, onder meer over regularisaties, het verbeteren van toegangscontroles aan de buitengrenzen en het strafbaar stellen van het tewerkstellen van illegalen. De Commissie geeft aan in het voorjaar van 2007 voorstellen voor EU-wetgeving inzake strafbaarstelling van illegale tewerkstelling te zullen presenteren

Verder wil de Commissie prioriteit geven aan het stimuleren van landen om de *VN-Protocollen tegen mensensmokkel en mensenhandel* te onderschrijven.

In aanvulling op het werk van het Europese Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de Unie (FRONTEX) en bestaande netwerken van immigratieverbindingfunctionarissen dient volgens de Commissie een mandaat te worden opgesteld voor een Europese immigratieverbindingfunctionaris die kan handelen namens meerdere lidstaten.

Tot slot geeft de Commissie aan dat terugkeer en overname integrale onderdelen blijven van het migratiebeleid, waarbij de Commissie opmerkt dat een overeenkomst met een derde land sneller tot stand komt wanneer de EU ook andere vormen van steun en bijstand te bieden heeft.

5. Asiel en bescherming van vluchtelingen

De migratiestromen naar Europa zijn veelal gemengde migratiestromen. De Commissie benadrukt in de mededeling het belang van asiel en bescherming in de dialoog tussen EU en derde landen. De Commissie wijst hierbij op het UNHCR Tienpunten-plan en benadrukt de uitvoering van de regionale beschermingsprogramma's.

Rechtsbasis van het voorstel: niet van toepassing, want het betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: niet van toepassing

Instelling nieuw Comitologie-comité: niet van toepassing

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

Strikt genomen niet van toepassing want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te

worden overgegaan luidt het oordeel: positief.

Een groot aantal van de voorstellen is conform het streven van de EU naar meer coherentie tussen verschillende beleidsterreinen: migratie en asiel worden zo meer ingebed in de externe betrekkingen

van de EU. In het kader van harmonisatie en het versterken van de effectiviteit van het Europese migratiebeleid ondersteunt Nederland deze voorstellen.

Nederland plaatst de kanttekening dat er weliswaar een bevoegdheid is voor maatregelen op het gebied van toelating, maar is van mening dat dit een aangelegenheid van de lidstaten moet blijven. Op dit terrein zou de EU dus niet moeten optreden.

Proportionaliteit:

Strikt genomen niet van toepassing want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te

worden overgegaan luidt het oordeel: positief.

De mededeling vormt een geschikt middel om voorstellen voor meer samenwerking te presenteren. De voorstellen die zijn opgenomen in de mededeling sluiten aan bij het Nederlandse en Europese streven naar meer samenwerking met derde landen op het gebied van migratie. Ontwikkelen van activiteiten in de betrokken derde landen kan bijdragen aan de doelstelling om de positieve effecten van migratie te versterken. Twijfel ontstaat echter over de haalbaarheid in de uitvoering van een aantal voorstellen, zoals de oprichting van de voorgestelde migratiecentra (zie in dit fiche onder 8a) 2. Legale migratie).

Consequenties voor de EU-begroting:

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor de hoogte van de EU- begroting.

Financiering wordt ingezet via de geografische programma's. Zoals afgesproken kan maximaal 3% van het Instrument voor Europees Nabuur- en Partnerschap worden ingezet voor activiteiten op het terrein van migratie. Daarnaast zal de Commissie bezien of binnen het 10^e EOF mogelijkheden zijn voor migratie-initiatieven.

Voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie is het nieuwe thematische programma beschikbaar. Deze opvolger van het AENEAS-programma heeft een budget van € 30 miljoen. Verdere middelen (€ 40 miljoen) worden binnen het 9^e EOF vrijgemaakt door het EU Programma voor Migratie en Ontwikkeling in Afrika. Tot slot is voor de periode 2007-2013 een bedrag van € 4 miljard gealloceerd binnen de Solidariteitsfondsen (het Grenzenfonds, het Terugkeerfonds, het Vluchtelingenfonds en het Integratiefonds).

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen.

Vervolgtraject financiële afspraken: niet van toepassing

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): geen

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: niet van toepassing

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

De voorstellen zijn gericht op de belangrijkste herkomst- en transitlanden, veelal ook ontwikkelingslanden. Bij invulling van de verschillende voorstellen moet strikt worden gekeken naar de mate van partnerschap en *ownership* van het ontvangende land.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland is voorstander van een geïntegreerde benadering van migratie. Het is belangrijk dat concrete initiatieven worden ontwikkeld om dit migratiebeleid te implementeren. Nederland staat in principe positief tegenover de in deze mededeling genoemde voorstellen van de Commissie voor zover deze niet raken aan de competenties van de lidstaten, met uitzondering van mogelijke voorstellen inzake harmonisatie van strafbaarstelling van het tewerkstellen van illegalen.

Nederland ondersteunt het principe van de voorstellen maar wacht de uitwerking van de voorstellen met betrekking tot de mobiliteitspakketten en de migratiecentra met belangstelling af. Hiervoor is meer informatie van de Commissie noodzakelijk. De uitvoering en mate van haalbaarheid van de verschillende voorstellen zal Nederland kritisch beoordelen.

Nederland ondersteunt de gedachte van de Commissie om financiering van de voorstellen te vinden binnen de bestaande programma's zoals het Europese Nabuur- en Partnerschap Programma, het EOF, het nieuwe thematische programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie en binnen de Solidariteitsfondsen (het Grenzenfonds, het Terugkeerfonds, het Vluchtelingenfonds en het Integratiefonds).

Nederland zal bij behandeling van de mededeling in de werkgroepen een aantal kanttekeningen plaatsen:

Nederland hecht eraan dat bij de invulling van de voorstellen strikt gekeken wordt naar de mate van ownership, partnerschap en samenwerking, zodat de betrokkenheid van derde landen bij de migratie- en asielproblematiek wordt vergroot.

Voor Nederland is het constructief meewerken door een derde land aan terugkeer, bijvoorbeeld blijkend uit het opstellen én uitvoeren van terug-en overname overeenkomsten, van belang in het bezien van mogelijkheden voor legale migratie voor het desbetreffende derde land.

Daarnaast zal Nederland de Commissie er op wijzen dat in het afgelopen jaar een veelvoud aan afspraken met derde landen is vastgelegd op het gebied van migratie en ontwikkeling. Uitvoering van de voorgestelde initiatieven dient te passen binnen deze afspraken. Het is nodig een stap te zetten naar de uitvoering van bestaande afspraken in plaats van weer nieuw beleid te creëren. Met betrekking tot het stimuleren van arbeidsmigratie zal Nederland aangeven dat binnen de EU nog discussie zal moeten plaatsvinden aan de hand van het Beleidsplan Legale Migratie.

Nederland plaatst de kanttekening dat het uitoefenen van de bevoegdheid op het gebied van toelating een competentie van de lidstaten vormt.