

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim”,
(COM(2001) 123 def. — 2001/0060 (COD))
- het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verrichting van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim”,
- het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim”, en
- het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het Europese luchtverkeersbeheernetwerk”
(COM(2001) 564 def. — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))

(2002/C 241/04)

Op 15 november 2001 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Tosh.

Tijdens zijn op 17 en 18 juli 2002 gehouden 392e zitting (vergadering van 17 juli) heeft het Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en één stem tegen, bij twee onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Gemeenschap moet maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het luchtverkeer regelmatig en punctueler wordt, terwijl tegelijkertijd een hoog niveau van veiligheid wordt gehandhaafd. Dit zal haar maatschappelijke en milieuvoordelen opleveren. De onderhavige voorstellen van de Commissie hebben betrekking op alle vliegbewegingen, dus op zowel de burgerluchtvaart als de militaire luchtvaart. Het actieprogramma heeft tot doel door middel van de voorstellen een gemeenschappelijk geïntegreerd luchtruim te creëren. Iedere inspanning om het systeem efficiënter te maken moet gebaseerd zijn op hervorming van het luchtverkeersbeheer in al zijn facetten.

1.2. Met de voorstellen wordt voor het eerst beoogd één regelgevingkader voor het luchtruim — niet de luchtvaart — te creëren. Momenteel zijn in deze sector verschillende verordeningspakketten van kracht, waarvan wel de grondbeginselen, bijv. op het gebied van de veiligheid, in de nieuwe voorstellen overgenomen worden. De voorstellen betreffende het open luchtruim moeten los worden gezien van de zogenaamde „open sky”-voorstellen, die betrekking hebben op het bredere terrein van de verlening van luchtvaartdiensten door luchtvaartmaatschappijen.

1.3. In haar Mededeling introduceert de Commissie drie verordeningsvoorstellen waarmee de algemene voorwaarden

worden gecreëerd om het nieuwe systeem voor het luchtverkeersbeheer op 31 december 2004 in te kunnen voeren.

1.4. Aan de hand van bijdragen van alle betrokkenen heeft een „Groep op hoog niveau” de Commissie in november 2000 een verslag over het gemeenschappelijk Europees luchtruim voorgelegd. Daarin werden de volgende terreinen geanalyseerd:

- regelgeving;
- institutioneel vlak;
- technisch vlak;
- menselijke hulpbronnen.

1.5. Het actieprogramma bestaat uit het voorstel tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk luchtruim⁽¹⁾ en de volgende drie verordeningsvoorstellen⁽²⁾:

- betreffende de verrichting van luchtvaartnavigatiediensten [2001/0235 (COD)];
- betreffende de organisatie en het gebruik van het luchtruim [2001/0236 (COD)];

⁽¹⁾ COM(2001) 123 def.

⁽²⁾ COM(2001) 564 def.

- betreffende de interoperabiliteit van het luchtverkeers-beheernetwerk [2001/0237 (COD)].

Deze drie voorstellen hebben respectievelijk betrekking op de organisaties die luchtnavigatiediensten aanbieden, de regulering daarvan en de organisatie van het luchtruim, en de technische vereisten voor de noodzakelijke interoperabiliteit van apparatuur en personeel.

1.6. In het onderhavige advies worden de verordeningsvoorstellen niet apart behandeld, maar gaat het EESC in op de verschillende aspecten van de materie als geheel.

2. Context

2.1. De „Groep op hoog niveau” bestudeerde in haar verslag een reeks aspecten en daaruit voortvloeiende kwesties, die als volgt samengevat kunnen worden:

Aspecten	Kwesties
groei luchtverkeer	Verandering en prestatieverbetering noodzakelijk
onsamenhangend beheer	Tekortkomingen in het huidige systeem
organisatie/hervorming luchtverkeersleiding	Noodzaak van hervorming
regelgeving, veiligheid, prestaties, duurzame vormgeving, economische aspecten	Procedures vereist
federaal luchtruim, incl. militaire luchtvaart	Gemeenschappelijk luchtruim
institutioneel kader	Eurocontrol pan-europees
beheer luchtruim	Complexiteit
ATM-systemen en -coördinatie	Integreren militaire luchtvaart, gemeenschappelijke normen
sociale aspecten	Certificeringsvereisten
regelgever	Hulpmiddelen, expertise en autoriteit

2.1.1. In het verslag wordt wel duidelijk uiteengezet welke voordelen de verordeningen inzake een gemeenschappelijk luchtruim naar verwachting zullen opleveren, maar een kwantitatieve kosten-batenanalyse of analyse van de operationele gevolgen van de voorgestelde initiatieven ontbreekt geheel. In verslagen van de Commissie van toezicht op prestaties wordt echter gekwantificeerd bewijs voor de problemen van de huidige aanpak geleverd.

2.2. Algemene opmerkingen

2.2.1. Deze voorstellen zijn van zeer grote betekenis voor de Gemeenschap, aangezien het luchtruim een gezamenlijke hulpbron is die het algemeen belang moet dienen. Het bevorderen van veilig en efficiënt luchtvervoer is van bijzonder grote economische betekenis voor Europa. Het Comité begrijpt en steunt het streven naar een gemeenschappelijk luchtruim, maar wijst erop dat het hier om een ingewikkelde materie gaat die tal van luchtverkeersaspecten omvat. Daarom zijn concrete maatregelen en doelstellingen noodzakelijk om de met het communautaire luchtruim beoogde voordelen daadwerkelijk te behalen. De prioriteiten, doelstellingen en resultaten moeten duidelijker worden aangegeven. Met name de veiligheid moet een eerste prioriteit blijven.

2.2.2. De Commissie rekent erop dat de voorgestelde maatregelen een einde zullen maken aan de versnippering en de flessenhalsproblemen en dat de processen en procedures met betrekking tot de vormgeving, het beheer en de regulering van het luchtruim worden verbeterd. Een einde maken aan versnippering is echter geen doel op zichzelf: er moeten duidelijke productiestreefcijfers worden vastgelegd. Met name de capaciteit van het systeem moet van dien aard zijn dat de geprojecteerde groei van de vraag naar luchtvervoer met ongeveer 5 % per jaar kan worden opgevangen.

2.2.3. Het Comité beseft dat een gemeenschappelijk beheer van het luchtruim van verschillende landen geen soevereiniteit vereist — hiervan zijn immers al voorbeelden te vinden — maar wijst erop dat commerciële belangen de vorming van functionele luchtruimblokken in de weg kunnen staan.

Zo moet de herconfiguratie van het hogere luchtruim daadwerkelijk zorgen voor verbeteringen op het vlak van de vormgeving van de sector, routing, capaciteit en efficiëntie. Over de voordelen voor de luchtvaartindustrie en de reizigers bestaat nog onduidelijkheid. Eurocontrol heeft geraamd dat optimalisering van de routing slechts een verbetering van 5 % qua capaciteit en exploitatiekosten oplevert. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan het effect van haar voorstellen te kwantificeren en concrete doelstellingen vast te stellen.

2.2.4. Er moet meer duidelijkheid komen over de precieze oorzaken van de problemen in de luchtvaart. Is het gebrek aan regelmatigheid, stiptheid en veiligheid van de vervoersdiensten bijvoorbeeld te wijten aan een ongecoördineerd gebruik van het luchtruim? Vertragingen, die volgens de Commissie in 1999 tot rampzalige hoogte opliepen, doen zich ook voor in het lagere luchtruim en kunnen juist op luchthavens duidelijk zichtbaar zijn! Natuurlijk was 1999 een uitzonderlijk jaar in verband met de militaire acties in de Balkan. Is het niet zo dat veiligheidsincidenten in het hogere luchtruim uitermate zeldzaam zijn en dat routecoördinatie door volledige integratie van alle gebruikers misschien het enige zekere voordeel van al deze maatregelen is voor de consument? Hoewel de gemiddelde aan het luchtverkeersstromenbeheer (air traffic flow management) te wijten vertraging per vliegbeweging in 2001 slechts 3¹/₄ minuut bedroeg (bron: Central Office for Delay Analysis), was deze vertraging per vertraagde vliegbeweging ca. 20 minuten. Problemen met het luchtverkeersstromenbeheer leidde er in 2001 toe dat 15,7 % van het aantal vluchten vertraging opliep — in 1999 was dit nog 20 %. Niet al deze vertragingen zijn te wijten aan congestie in het hogere luchtruim; soms moet de oorzaak worden gezocht in restricties die door de weersgesteldheid of de beperkte luchthavencapaciteit zijn veroorzaakt. Wel zal coördinatie binnen het zeer drukke luchtruim boven Midden-Europa waarschijnlijk aanmerkelijke voordelen opleveren.

2.2.5. Het EESC vreest dat het voorstel inzake de werkwijze van het „Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim” niet gedetailleerd genoeg is. Dat dit Comité zal zijn samengesteld uit nationale deskundigen is een goede zaak, maar het is nog onduidelijk hoe het raad en advies zal zoeken bij de deskundigen uit de branche. Willen de tekortkomingen van de sector op het vlak van menselijke hulpbronnen en technologie overwonnen worden, dan moet dit Comité beslist over de noodzakelijke deskundigheid beschikken en moeten er procedures worden uitgewerkt om beschikking te krijgen over de nodige input uit de branche.

2.3. Regelgeving

2.3.1. Ook voor deze sector steunt het EESC het concept van scheiding van bevoegdheden met de oprichting van een onafhankelijke Europese regelgevende instantie, die financieel zelfstandig is en over duidelijke taken en afgebakende bevoegdheden beschikt. Het regelgevingskader dient duidelijk en nauwkeurig te zijn en zich te concentreren op kernvraagstukken. Volgens het ESC moet absoluut worden voorkomen dat het tot overregulering komt, maar moet worden gezorgd voor een omgeving waarin de actoren op efficiënte en concurrerende wijze kunnen opereren.

2.3.2. Er moet absoluut voor worden gezorgd dat de regelgevende instanties over een hoogwaardig informatie-

systeem beschikken om toezicht op de werking van het systeem te kunnen uitoefenen. Het succes en de geloofwaardigheid van de beoogde harmonisatie staat of valt met de kwaliteit van de vormgeving en het netwerk van het informatiesysteem voor de regelgevende instanties.

2.4. Institutioneel vlak

2.4.1. Om het vertrouwen in het voorgestelde institutionele kader te vergroten had wellicht meer benadrukt moeten worden dat de besluitvorming efficiënter en samenhangender zal worden. De omschakeling om Eurocontrol ⁽¹⁾ regelgevende bevoegdheden te verlenen, betekent een enorme vooruitgang.

2.4.2. Er moet dus worden gezorgd voor een duidelijk kader waarbinnen het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim adviezen van de branche kan inwinnen, maar er moet ook duidelijkheid komen over de specifieke rol en betekenis van het voorgestelde sectorale overlegcomité en wanneer dit geraadpleegd zal worden. Het EESC onderstreept het belang van uitgebreide consultaties over de tenuitvoerlegging van deze maatregelen om te garanderen dat zij op hun plaats zijn, efficiënt en doeltreffend zijn. Momenteel is het raadplegingskader nog niet adequaat geregeld.

2.4.3. Samenwerking zal zeker bijdragen tot:

- meer veiligheid en efficiency;
- systematisering van betalingen;
- optimalisering en integratie van middelen;
- ontwikkeling van innoverende oplossingen met verdere marketingwaarde.

2.4.4. Het is de bedoeling dat alle partijen die een rol in het luchtverkeersbeheer spelen, bij het besluitvormingsproces betrokken worden, d.w.z. niet alleen de luchtverkeersleidingen, maar ook bijvoorbeeld degenen die weerrapporten opstellen, gronddiensten op luchthavens verlenen of materiaal leveren. De meerwaarde van een dergelijk omvattend proces zou beslist in de praktijk geëvalueerd moeten worden; worden de beoogde voordelen niet behaald, dan moeten er heldere sancties worden opgelegd.

⁽¹⁾ Eurocontrol telt momenteel 31 lidstaten en heeft als hoofddoelstelling het opzetten van een naadloos, pan-Europese systeem voor het luchtverkeersbeheer (ATM). Eurocontrol ontwikkelt, coördineert en plant pan-Europese ATM-strategieën op korte en lange termijn en de daarmee samengaannde actieplannen. Dit gebeurt door middel van gezamenlijke inspanningen van nationale regelgevende instanties, verleneren van luchtvaartnavigatiediensten, civiele en militaire gebruikers van het luchtruim, de luchtvaartsector en andere Europese instanties.

2.4.5. Een gemeenschappelijk luchtruim dat zwaar leunt op coördinatie van de activiteiten, kan niet zo doeltreffend zijn als een luchtruim dat door één instantie wordt beheerd. Toch had het ESC graag gezien dat een vergelijking was gemaakt met de situatie in Noord-Amerika, waar sprake is van een „gemeenschappelijk” federaal luchtruim. Daarbij hadden ook de inspanningen ten behoeve van de regelmaat, veiligheid en punctualiteit bekeken kunnen worden. De Commissie van toezicht op prestaties heeft gesteld dat het VS-systeem wellicht 50 % productiever en kostenefficiënter is. Het VS-systeem kan, ondanks de uiteenlopende omstandigheden, misschien toch als benchmark fungeren.

2.4.6. Een uniforme erkenningsregeling voor het netwerk van organisaties dat belast is met de inspectie van en het toezicht op luchtvaartnavigatiediensten is van fundamenteel belang voor het correct functioneren van het systeem en voor de transparante bescherming van het openbaar belang.

2.4.7. Er kan ook veel geleerd worden van de regelgeving die voor de dienstensectoren van algemeen belang is vastgesteld.

2.5. Technisch vlak

2.5.1. Er bestaat zeer ruime steun voor het geven van de nodige kritische massa en aandacht aan EU-technologie; dit zou een belangrijk onderdeel van de voorstellen moeten zijn. Duidelijk is dat leveranciers van materiaal dat in de EU ontworpen en vervaardigd is, hun positie op de internationale markt zullen kunnen versterken. Daarom is het van belang op korte termijn algemene overeenstemming over de principes te bereiken. Gemeenschappelijke inspanningen om wereldwijd geldende normen af te spreken zal EU-leveranciers, die bijvoorbeeld nu al een leidende rol spelen op het gebied van grondapparatuur, dan erkenning en kostenbesparingen opleveren, telkens wanneer er technologische vernieuwingen zijn.

2.5.2. Het belang van de Europese investeringen in Galileo voor de voorstellen moet benadrukt worden; alle facetten van de dienstverlening in het luchtverkeersbeheer moeten zoveel mogelijk kansen krijgen om een maximaal effect teweeg te brengen.

2.6. Menselijke hulpbronnen

2.6.1. Er wordt nadruk gelegd op de verwachte interoperabiliteit van personeel; hoe een en ander zijn beslag moet krijgen, moet echter mede aan de hand van casestudies nog nader worden uitgewerkt. De combinatie van militair en civiel personeel zal bij operationele procedures en wellicht ook op

het gebied van bezoldiging ongekende dilemma's opwerpen. Het identificeren en uitwisselen van best practices en opleiding is in dit verband van sleutelbelang.

2.6.2. Duidelijk is dat de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel van doorslaggevend belang is voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk luchtruim. Daarom zou voor ontwikkeling van de vereiste vaardigheden en deskundigheid in de lidstaten evenveel EU-steun uitgetrokken moeten worden als bijvoorbeeld voor de technologieprojecten die in verband met Galileo worden opgezet. Erkenning en ontwikkeling van sociale vaardigheden, talenkennis en toonaangevende operationele kwaliteiten moeten integrerend deel uitmaken van de voorstellen.

3. Conclusies

3.1. Uitgangspunt van document 2001/0060 (COD) is dat een gemeenschappelijk luchtruim noodzakelijk is om de veiligheid en regelmaat van luchtvervoersdiensten en daarmee het verkeer van goederen en personen te bevorderen. Invoering van het „gate-to-gate”-concept zou leiden tot een snellere goedkeuring en meer begrip.

3.2. De voorgestelde maatregelen op zich zullen de druk op hubluchthavens niet kunnen verlichten. Wil de capaciteit van het luchtruim optimaal benut kunnen worden, dan zijn, om lokale milieueffecten te minimaliseren, aanvullende infrastructuurmaatregelen noodzakelijk, zoals de aanleg van extra start/landingsbanen.

3.3. Het principe dat veiligheid belangrijker is dan enig ander aspect dient in alle onderdelen van de voorstellen te worden vastgelegd. Daarom moeten normen worden ingevoerd en voortdurend worden bijgesteld; op basis van die normen moet het financieringsniveau worden vastgesteld (en niet omgekeerd, dus niet eerst een „aanvaardbaar” financieringsniveau bepalen en daar de normen op afstemmen).

3.4. Het systeem voor het rapporteren van incidenten moet dusdanig opgezet worden dat er een impuls wordt gegeven om incidenten en het aanwijzen van schuldigen te voorkomen.

3.5. Er wordt geen kosten-batenanalyse van de voorstellen gegeven. Redelijkerwijs mag een dergelijke analyse ter rechtvaardiging van de maatregelen wel worden verwacht. Zo had de Commissie „regelmaat”, „veiligheid van het luchtruim” en „congestie” kunnen kwantificeren, zowel op basis van de

situatie in het verleden als de verwachte situatie als gevolg van de beoogde maatregelen; deze gegevens hadden na bewerking als goede praktijk kunnen dienen. Voorts is het aannemelijk dat ook voor het financieel memorandum een dergelijke kosten-batenanalyse vereist is.

3.6. Het uitgangspunt dat er de voorkeur aan moet worden gegeven vluchten in een rechte lijn te laten verlopen, zou opnieuw geformuleerd moeten worden om te benadrukken dat de meest economische route onder de gegeven atmosferische, verkeers- en weersomstandigheden de beste is.

3.7. De investeringen en de technologie in deze sector zullen een forse ontwikkeling doormaken. Daarom moet de Gemeenschap de nodige instrumenten vrijmaken voor aanloopinvesteringen in O&O om de oprichting en het behoud van expertisecentra (centres of excellence) te waarborgen.

3.8. Het heffingssysteem voor het luchtverkeer moet transparant zijn om ervoor te zorgen dat de juiste stimulansen worden gegeven om investeringen af te stemmen op de behoeften van gebruikers. Het is van belang dat het systeem de juiste stimuli geeft voor investeringen in nieuwe technologieën capaciteit. Het EESC zou graag aangetoond zien dat het heffingssysteem voor het luchtverkeer vergelijkbaar is met kostenregelingen in andere vervoersectoren, zoals het railvervoer, en dat duidelijk is welke externe kosten doorberekend worden. Dit zal de sector aanzetten tot inspanningen om de schade voor het milieu te beperken. De belangrijkste beginselen zouden gebaseerd moeten zijn op transparantie van de kosten en de heffingen.

3.9. Dat het militaire vliegverkeer en de burgerluchtvaart worden samengevoegd, is volstrekt logisch, aangezien de toewijzing van rechten zo verduidelijkt zal worden. Wel blijft het risico bestaan dat het luchtruim niet efficiënt wordt gebruikt omdat grote delen ervan aan de militaire luchtvaart zijn voorbehouden; daarom moet worden overwogen een groter gedeelte van het luchtruim vrij te geven voor de burgerluchtvaart. Voorstellen in die zin zullen, vanwege het veiligheidsklimaat dat de militaire vliegbewegingen omringt, ongetwijfeld een heikel punt zijn dat achter gesloten deuren moet worden opgelost.

3.10. Er mag op geen enkele wijze worden getornd aan het recht van de toezichthouder om strikt op de naleving van de normen toe te zien. Het EESC stelt vast dat modernisering van de dienstverlening, die concurrentie en commercie een impuls zal geven, gemengde resultaten kan opleveren. Het moderniseringsproces mag geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de dienstverlening, de belangen van de gebruikers of het investeringsniveau, zoals het geval bleek met de spoorweginfrastructuur van het VK. Investeringen in het luchtverkeersbeheer zullen de hele aanbodzijde van de sector voordelen opleveren, zoals:

- korter gebruik van het luchtruim;
- lagere afschrijving op luchtvaartuigen en een lager brandstofgebruik door de kortere vliegtijd;
- betere afhandeling van passagiers op luchthavens en grotere capaciteit door minder congestie;
- gunstige milieueffecten.

3.11. De Europese regelgevende instantie moet ervoor zorgen dat de inspanningen van investeerders — waar dan ook in de keten — onderkend en beloond worden. Qua regelgeving moet er duidelijkheid over worden verschaft dat investeringen beloond mogen worden en dat de — publieke dan wel private — investeerder op een redelijk rendement mag rekenen.

3.12. Aangezien de 450 luchthavens in Europa binnen afzienbare tijd 1 miljard passagiers per jaar zullen verwerken, zouden de voordelen voor de consumenten qua kosten, reisduur en stiptheid alsook de voordelen voor het milieu expliciet vermeld moeten worden, om zo nog duidelijker te maken waarom de voorstellen gerechtvaardigd zijn.

3.13. Het tijdschema voor invoering van deze regeling is volgens alle maatstaven te krap en moet aangepast worden. Samenvattend kan worden gesteld dat het EESC achter de beginselen van de door de Commissie ingediende voorstellen staat, maar dat tal van details nog moeten worden uitgewerkt, in het bijzonder de gedetailleerde werking van de nieuwe kaderregeling, de consultatieregeling en de vaststelling van en het toezicht op de streefdoelen.

Brussel, 17 juli 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES