

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.6.2008
COM(2008) 389 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Gemeenschappelijk Europees luchtruim II: naar een beter presterende en duurzamere
luchtvaart**

{SEC(2008) 2082}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Gemeenschappelijk Europees luchtruim II: naar een beter presterende en duurzamere
luchtvaart**

1. INLEIDING

De sterke toename van de vraag naar luchtvervoer leidt tot **overbelasting van de infrastructuurcapaciteit**: 4 700 commerciële luchtvaartuigen die 28 000 vluchten per dag uitvoeren, vergen het uiterste van de luchthavens en het luchtverkeersbeheer. Door de **versnippering** van het luchtverkeersbeheer kan de capaciteit niet optimaal worden benut en ontstaan onnodige kosten voor de luchtvaart. Parallel met de toename van het verkeer moeten ook de **veiligheidseisen** worden verbeterd. Het stijgende milieubewustzijn zet de luchtvaart onder druk om zijn **milieuprestaties** te verbeteren.

De Commissie heeft een pakket voorstellen ingediend om deze problemen op te lossen.

Ten eerste moet de **wetgeving inzake het gemeenschappelijk luchtruim** worden verscherpt om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen op het gebied van prestaties en milieu. Ten tweede moet het **SESAR**-programma (Single European Sky ATM Research) zorgen voor de technologie van de toekomst. Ten derde moeten de bevoegdheden van het **Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart** (EASA) worden uitgebreid tot luchthavens, luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten. Ten vierde moet het "**actieplan voor luchthavencapaciteit, -efficiëntie en -veiligheid**" ten uitvoer worden gelegd.

2. GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES LUCHTRUIM I: DE BASIS VOOR VERANDERINGEN¹

Met de goedkeuring van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim in 2004 (Gemeenschappelijk Europees luchtruim I) werd het luchtverkeersbeheer ondergebracht in het gemeenschappelijk vervoersbeleid. Van een echt "gemeenschappelijk" luchtruim was echter nog geen sprake.

2.1. Verwezenlijkingen van het gemeenschappelijk Europees luchtruim

De communautaire methode (de standaardbesluitvormingsprocedure van de EU) heeft al eerste resultaten opgeleverd: er is een institutioneel kader opgericht, waar het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim, het Raadgevend orgaan voor de luchtvaart, het Comité voor de sectoriële dialoog² en Eurocontrol³ aan deelnemen en dat heeft meegewerkt aan de opstelling van regels.

Het gemeenschappelijk luchtruim heeft de veiligheid versterkt. De lidstaten zijn begonnen met de toezichtsfunctie te scheiden van de dienstverlening. De knowhow op het gebied van veiligheid, die is vastgelegd in de Safety Regulatory Requirements van Eurocontrol, is in de communautaire wetgeving opgenomen. Sinds 20 juni 2007 moeten verleners van

¹ COM(2007) 845 van 20.12.2007.

² Het Comité voor de sectoriële dialoog in de burgerluchtvaart, opgericht op grond van Besluit 98/500/EG van de Commissie van 20 mei 1998, uitgebreid tot ATM.

³ De Europese Gemeenschap is lid geworden van de Eurocontrol-organisatie bij Besluit 11053/02, Aviation 121, van 17.7.2002.

luchtvaartnavigatiediensten gecertificeerd worden. Er zijn bekwaamheidsnormen voor luchtverkeersleiders vastgesteld om de veiligheid van de diensten te garanderen en om het mogelijk te maken de middelen flexibeler te beheren, ook over de nationale grenzen heen.

Goede boekhoudpraktijken en de goedkeuring van de heffingsverordening zijn de eerste stappen op weg naar economische efficiëntie⁴.

Ondertussen zijn ook maatregelen genomen om de technologische innovatie te versnellen. Het SESAR-project, dat verder gaat dan louter interoperabiliteitsregels, vormt de technologische en industriële component van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Dit project is georganiseerd in drie fasen: de definitiefase (2004-2008 — 60 miljoen euro) heeft geleid tot een "SESAR-masterplan", waarin de introductie van het toekomstige systeem voor luchtverkeersbeheer wordt uiteengezet. De volgende fase heeft betrekking op onderzoek en op de ontwikkeling van het systeem, en wordt beheerd door de gemeenschappelijke onderneming SESAR (2008-2016 — 2 100 miljoen euro). Het systeem zal in de praktijk worden gebracht vanaf 2013.

2.2. Nog veel werk aan de winkel

Het gemeenschappelijk Europees luchtruim heeft op belangrijke gebieden niet de verwachte resultaten opgeleverd. Het proces van integratie binnen functionele luchtruimblokken, waarbij geen rekening wordt gehouden met nationale grenzen, is op talrijke hinderpalen gestuit, met name politieke en economische. Luchtverkeersleiding wordt verkeerdelijk geassocieerd met nationale soevereiniteit: de verantwoordelijkheid van de lidstaten (en de daarmee verband houdende aansprakelijkheid) voor hun luchtruim en de betrokkenheid van de militaire sector. Hoewel de complexiteit van dit argument wordt erkend, wordt het niet gebruikt om innovatieve oplossingen te zoeken voor het uitoefenen van de soevereiniteit, maar om grensoverschrijdende integratie te blokkeren.

De lidstaten hebben geen stappen ondernomen om de **kostenefficiëntie te verbeteren**. Wat de algemene efficiëntie van het ontwerp en gebruik van het Europese **luchtnetwerk** betreft, is er nauwelijks vooruitgang geboekt.

3. UITDAGINGEN VOOR DE LUCHTVAART

Sinds de oprichting van het gemeenschappelijk luchtruim in 2000 is er veel gebeurd. Door het uitbreidingsbeleid en het actieve nabuurschapsbeleid is de Europese luchtvaartmarkt uitgebreid tot 37 landen, met meer dan 500 miljoen burgers⁵. Door de groeiende gemeenschappelijke luchtvaartmarkt is de EU een wereldspeler geworden. Sinds juli 2002 is het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) bevoegd voor het garanderen van een hoog en uniform veiligheidsniveau. Door de opwarming van het klimaat groeit ook de bezorgdheid om het milieu.

3.1. Duurzaamheid van de luchtvaart

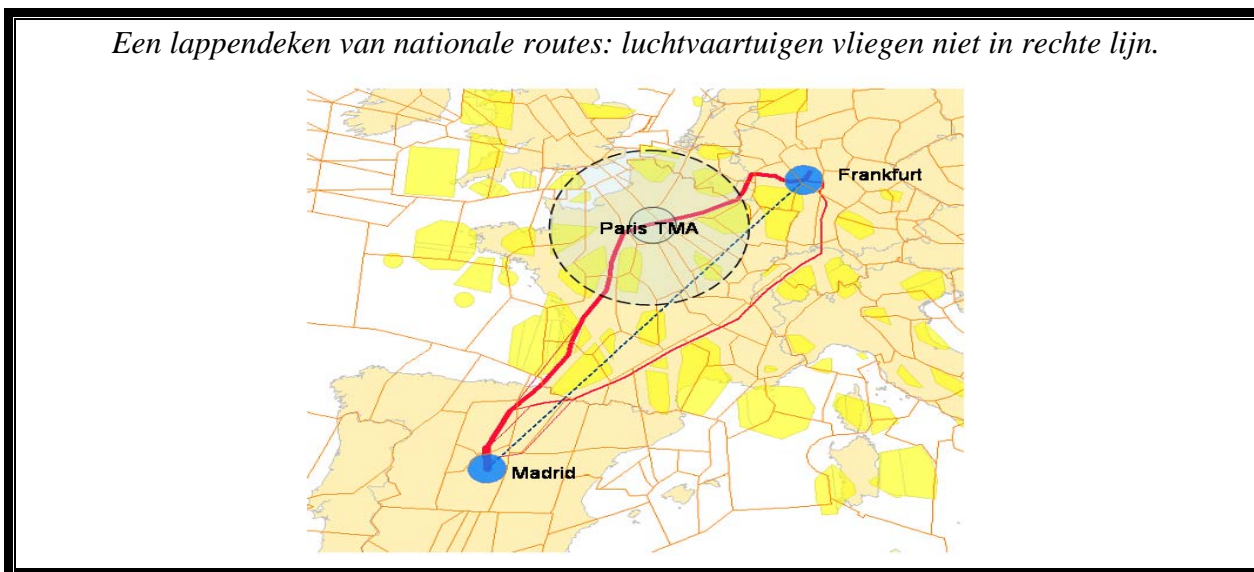
Uit recent wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat menselijke activiteiten de belangrijkste oorzaak zijn van klimaatverandering. Luchtvaartuigen hebben een impact op het gebied van geluid en emissies. Momenteel is de luchtvaart verantwoordelijk voor ongeveer 3% van alle CO₂-emissies in Europa, maar dit aandeel neemt snel toe.

⁴ Verordening (EG) nr. 1794/2006 van de Commissie van 6 december 2006 tot vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (PB L 341 van 7.12.2006).

⁵ Diverse buurlanden hebben besloten toe te treden tot de gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte om op die manier een impuls te geven aan hun groei en werkgelegenheid.

Het luchtverkeersbeheer moet ook een bijdrage leveren tot duurzame luchtvaart, ter aanvulling op de handel in emissierechten en de communautaire onderzoeksinspanningen⁶. Luchtvaartuigen moeten de kortste routes kunnen volgen, met geoptimaliseerde vluchtprofielen⁷.

Figuur 1: Behoeftte aan kortere routes



Door kortere routes te volgen kan bijna 5 miljoen ton CO₂ per jaar worden bespaard. Door de versnippering van het luchtruim vliegen luchtvaartuigen gemiddeld 49 km meer dan strikt noodzakelijk is. 63% van deze problemen ten gevolge van inefficiënte routes kunnen binnen landsgrenzen worden opgelost. De lidstaten staan echter afkerig tegenover oplossingen voor de versnippering van het luchtruim. Routes zijn immers bepalend voor de inkomstenstromen van verleners van luchtvaartnavigatiediensten⁸. De lidstaten moeten oefengebieden toewijzen aan de militaire sector, maar gebieden die vroeger afgelegen waren, zijn nu uitgegroeid tot gebieden met hoge verkeersdichtheid. Het huidige proces is niet solide genoeg om het ontwerp van het netwerk te verbeteren.

Het verkeersbeheer in de nabijheid van luchthavens heeft te lijden onder de regel "wie eerst komt, eerst maalt", en onder het gebrek aan samenhang tussen het beheer van de luchthaven en het beheer van het luchtverkeer. De toewijzing van luchthavenslots⁹ staat los van de ingediende vluchtplannen¹⁰. Het gebrek aan een totaalbenadering van het netwerk leidt tot onnodige geluidsoverlast en emissies.

Een verbetering van het luchtverkeersbeheer en de luchthavenactiviteiten kan de emissies voor een gemiddelde vlucht in totaal met 7 to 12% doen dalen; dit komt neer op een besparing van 16 miljoen ton CO₂ per jaar.

⁶ Met inbegrip van het gezamenlijk technologie-initiatief "Clean Sky".

⁷ Op grote hoogte presteren de motoren beter en ondervindt de vliegtuigromp minder luchtweerstand (drag).

⁸ Exploitanten van luchtvaartuigen moeten heffingen betalen op basis van de afstand die wordt afgelegd in het nationale luchtruim (vermenigvuldigd met een gewichtsfactor), overeenkomstig het laatste ingediende vluchtplan.

⁹ Een slot is de periode waarin een luchtvaartuig gebruik mag maken van een start- of landingsbaan of van het luchtruim.

¹⁰ Elke piloot moet voor vertrek een vluchtplan indienen. Het aantal vluchtplannen geeft een indicatie van de vraag naar luchtvaartnavigatiediensten.

Tabel 1: Besparingen in tijd (minuten) en brandstof (kg) door een verbetering van de vluchtactiviteiten

	Tijd	Brandstof	Procentuele brandstofbesparing per gemiddelde vlucht
Kortere routes	4 min	150 kg	3,7%
Verbeterd vluchtprofiel	0,0 min	23 kg	0,6%
Betere naderingsprocedures	2 – 5 min	100-250 kg	2,5 – 6%
Verbeterde luchthavenactiviteiten	1 – 3 min	13 – 40 kg	0,3 – 0,9%
Totale besparingen per vlucht	8 – 14 min	300 – 500 kg¹¹	7 – 11%
Gemiddelde vlucht binnen de EU	96 min	3 000 kg	100%

Bron: Performance Review Report, 2007, blz. 58.

3.2. Prestaties van luchtvaartnavigatiediensten

Het huidige zelfregulerende stelsel leidt tot sterk uiteenlopende prestaties. In het algemeen worden de goede prestaties van bepaalde exploitanten tenietgedaan door de slechte prestaties van andere.

3.2.1. Veiligheid

Veiligheid mag nooit als vanzelfsprekend worden beschouwd. Europa heeft een uitstekende reputatie op het gebied van veiligheid, maar de veiligheidsprocessen verschillen van lidstaat tot lidstaat en het veiligheidsbeheer van het verkeer en van de luchtvaartnavigatiediensten moet verbeteren. Daartoe moet één autoriteit een reeks gemeenschappelijke verplichte regels opstellen die op uniforme wijze door iedereen moeten worden toegepast. Voor de luchthavens bestaan ICAO-regels, maar deze leveren niet het vereiste gelijke speelveld op. In het algemeen is er in de luchtvaart geen sprake van een consequente veiligheidsaanpak, waardoor ook het veiligheidstoezicht wordt belemmerd. Ondanks de goede prestaties op het gebied van veiligheid, moet het veiligheidsniveau dus nog worden verbeterd naarmate het verkeer toeneemt.

3.2.2. Vluchtefficiëntie

Het huidige Europese routenetwerk is een lappendeken van nationale routes. Het ontwerp van routes is in veel gevallen het resultaat van historische nationale overwegingen. Routes voor intra-Europese vluchten zijn ongeveer 15% minder efficiënt dan binnenlandse vluchtroutes. Bovendien is het routenetwerk niet altijd goed afgestemd op het Europese verkeer. De kortste beschikbare routes worden te weinig gebruikt door een gebrek aan nauwkeurige directe informatie¹².

Het luchtruim is een schaarse hulpbron die zowel door de burgerluchtvaart als door de militaire luchtvaart wordt gebruikt. Efficiënt gebruik van het luchtruim hangt af van de wijze waarop alle vluchtfasen, inclusief planning en voorbereiding, worden geïntegreerd tot naadloze grond- en vluchtactiviteiten en van de wijze waarop nieuwe gebruikers, zoals onbemande luchtvaartuigen en zeer lichte jets, worden bediend.

¹¹ Eén liter brandstof komt neer op 3,15 kg CO₂-uitstoot.

¹² Commissie voor de evaluatie van de prestaties, 2007, *An Assessment of Air Traffic Management in Europe during the Calendar Year 2006*, Eurocontrol, Brussel, blz. 51 e.v.

Luchtvaartuigen moeten dus kortere en betere routes gebruiken om de duurzaamheid van de luchtvaart te verbeteren.

3.2.3. Capaciteit/vertragingen

De dramatische vertragingen in 1999 waren de directe aanleiding voor de invoering van het gemeenschappelijk luchtruim. De situatie is sindsdien verbeterd door de daling van het verkeer ten gevolge van 11 september en SARS, maar de laatste jaren zijn de vertragingen weer gestaag aan het stijgen: de capaciteit houdt geen gelijke tred met de toename van de vraag. Vertragingen leiden tot hoge kosten voor de exploitanten, de passagiers en de economie in haar geheel¹³.

Vertragingen wijzen op een gebrek aan capaciteit of op inefficiënt gebruik van de capaciteit. De terbeschikkingstelling van capaciteit vereist een langetermijnstrategie met effectieve planning en toezeggingen voor de tijdige en volledige tenuitvoerlegging ervan. In een dergelijke strategie moet rekening worden gehouden met alle oorzaken van vertragingen, inclusief beheer van de verkeersstromen, capaciteit van het luchtverkeersbeheer en luchthavenplanning. Bovendien moet er capaciteit beschikbaar zijn om knelpunten op te lossen die een uitdeinend effect hebben over het hele netwerk.

3.2.4. Kostenefficiëntie

Luchtverkeersbeheer is een dienst van algemeen belang die door een **natuurlijk monopolie** wordt verleend. Hoewel de concurrentie in de luchtvaart de kosten heeft doen dalen en tot betaalbare tickets heeft geleid, zijn de relatieve kosten van luchtverkeersleiding gestegen. Luchtverkeersbeheer vertegenwoordigt momenteel 8 tot 12% van de ticketprijs. De Gemeenschapswetgeving staat de lidstaten toe om kostenefficiëntie te stimuleren, maar sinds 2004 heeft nog geen enkele lidstaat daarvan gebruik gemaakt¹⁴.

Sommige dienstverleners besteden al meer aandacht aan kostenefficiëntie, maar er is nog veel marge voor verbetering. Schaalvoordelen moeten de vaste kosten, vooral de kosten voor ondersteunende activiteiten, doen dalen. In de eerste plaats moet de productiviteit van de luchtverkeersleiders verbeteren¹⁵.

Ondanks de technische kant van het luchtverkeersbeheer, blijft dit toch voor een groot deel vakmanschap. Luchtverkeersleiders en piloten communiceren nog steeds over de radio. De cockpits zijn geautomatiseerd, maar de werkmethoden van de luchtverkeersleiders zijn niet fundamenteel gewijzigd. Een toename van het verkeer gaat gepaard met een evenredige toename van apparatuur en personeel, en dus ook van de kosten: de capaciteit wordt vooral vergroot door nieuwe "sectoren" te openen, die door twee verkeersleiders worden beheerd.

Binnen de beperkingen waaraan het luchtverkeersbeheer totnogtoe onderhevig was, zijn de prestaties reeds verbeterd, met name door bijdragen van de luchtverkeersleiders en het personeel.

¹³ Vooral langere vertragingen hebben verstoringen tot gevolg: de twee procent geannuleerde vluchten vertegenwoordigen tweederde van de totale vertragingen. Alle vertragingen samen liepen in 2007 op tot 21,5 miljoen minuten, wat tot 1 300 miljoen euro kosten heeft geleid.

¹⁴ Het VK heeft een maximumprijs voor en-routediensten vastgesteld en heeft de luchtverkeersleiding in luchthavens op marktbeginsselen gebaseerd. Duitsland heeft de luchtverkeersleiding op bepaalde regionale luchthavens onlangs opengesteld voor concurrentie. Andere landen zijn voornemens soortgelijke maatregelen te nemen.

¹⁵ De commissie voor de evaluatie van de prestaties heeft berekend dat de gemiddelde productiviteit van een luchtverkeersleider in 2005 0,71 samengestelde vluchten bedroeg. Dit betekent dat een luchtverkeersleider op om het even welk ogenblik gemiddeld slechts 0,7 vliegtuigen moest begeleiden; de best presterende luchtverkeersleider begeleidde 1,65 vliegtuigen, de slechtst presterende 0,35.

3.3. Fragmentatie

Het Amerikaanse systeem voor luchtverkeersbeheer slaagt erin om dubbel zoveel vluchten te beheren met een vergelijkbaar budget, vanuit twintig verkeersleidingscentra. De versnippering van het Europese systeem is het resultaat van de **geschiedenis**: luchtverkeersleiding wordt nauw geassocieerd met soevereiniteit en is daarom een strikt nationale aangelegenheid.

Deze versnippering heeft diverse gevolgen: veel van de ongeveer zestig regionale luchtverkeersleidingscentra in Europa zijn te klein om economisch rendabel te zijn; de systemen overlappen elkaar nog steeds ten gevolge van de niet-gesynchroniseerde invoering van technologische wijzigingen en de versnipperde aankoop, wat leidt tot hoge onderhoudskosten en onvoorziene kosten voor niet-interoperabele apparatuur; ook de kosten van onderzoek, opleiding en beheer zijn onevenredig hoog. De versnippering kost **1 miljard euro** per jaar.

4. OPROEP TOT ACTIE: EUROPA MOET ZORGEN VOOR EEN NAADLOOS LUCHTRUIM

Luchtruimgebruikers en passagiers betalen **nodeloze kosten** voor de inefficiëntie in de luchtvaartketen, zowel wat tijd en brandstofverbruik als geld betreft. Het gemeenschappelijk Europees luchtruim I heeft de luchtvaartsector gestimuleerd om actie te ondernemen, maar de lidstaten hebben onvoldoende gebruik gemaakt van de instrumenten om de prestaties te verbeteren: aanwijzing van dienstverleners, economische stimulansen, openstelling van de markt, veranderingen in de routestructuur, oprichting van functionele luchtruimblokken enz.¹⁶. De commissie voor de evaluatie van de prestaties vraagt dan ook om **gekwantificeerde doelstellingen** vast te stellen.

De groep op hoog niveau inzake het toekomstige regelgevingskader voor de luchtvaart¹⁷ doet een oproep om consequent gebruik te maken van de "**communautaire methode**", waarbij de beslissingen op Europees niveau met gekwantificeerde meerderheid worden genomen, en de uitvoering over te laten aan een sterk partnerschap tussen de lidstaten en de Gemeenschap.

Om het Europese luchtruim veiliger en duurzamer te maken, heeft de Commissie een pakket voorstellen ingediend. De vier verordeningen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim moeten worden gewijzigd om een **prestatiekader** met gekwantificeerde doelstellingen tot stand te brengen. De uitbreiding van de bevoegdheden van het EASA tot alle links in de veiligheidsketen van de luchtvaart zal leiden tot een verbetering van de **veiligheid**. De goedkeuring van het ATM-masterplan zal de **technologische** innovatie versnellen. Het luchthavenactieplan bevat oplossingen voor de **capaciteitsproblemen** in de lucht en op de grond.

Het succes van deze voorstellen hangt in grote mate af van de intense **betrokkenheid** van de belanghebbenden, met name de militaire sector en het personeel. Een gemeenschappelijk beleid voor luchtverkeersbeheer is gebaseerd op een civiel systeem, waarin de lidstaten hun defensiebelangen moeten integreren. Dit vereist nauwe betrokkenheid van de **militaire sector** bij het institutionele kader. Het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim, waarin de militaire sector op adequate wijze is vertegenwoordigd, zal hierin een strategische rol spelen.

¹⁶ Commissie voor de evaluatie van de prestaties, Eurocontrol, 2006, *Evaluation of the Impact of the Single European Sky initiative on air traffic management performance*, Brussel, blz. iii. – onafhankelijke beoordeling op verzoek van de Europese Commissie.

¹⁷ Groep op hoog niveau inzake het toekomstige regelgevingskader voor de luchtvaart, 2007, *A framework for driving performance improvement*, Brussel, blz. 47.

De kwaliteit van de luchtvaartnavigatiediensten hangt af van de **bekwaamheid** van het personeel. Billijkheid vormt de basis voor het veiligheidsbeleid. Alle belanghebbenden in de rapporteringsketen moeten bijdragen tot deze cultuur van billijkheid. In het algemeen moet de luchtvaartsector structurele wijzigingen ondergaan. Deze evolutie moet op adequate wijze worden beheerd. Om de **sociale dimensie** te garanderen moet de betrokkenheid van het personeel verder worden aangemoedigd.

5. EERSTE PIJLER: PRESTATIEREGULERING

De voorstellen in deze mededeling bouwen voort op het gemeenschappelijk Europees luchtruim I in de zin dat ze de bestaande instrumenten versterken en voorzien in een regelgevingskader. De eerste maatregel is de invoering van een systeem voor **prestatieregulering** via het vaststellen van doelstellingen. De tweede maatregel versnelt de initiatieven die tot doel hebben de dienstverlening te integreren in **functionele luchtruimblokken** en op die manier de prestatiedoelstellingen te bereiken. De derde maatregel, ter versterking van het **netwerkbeheer**, draagt rechtstreeks bij tot de verbetering van de algemene prestaties van het netwerk.

5.1. De prestaties van het ATM-systeem verbeteren

Een onafhankelijke **commissie voor de evaluatie van de prestaties** bewaakt en beoordeelt de prestaties van het systeem. Deze commissie stelt indicatoren op voor de diverse prestatiegebieden en stelt doelstellingen voor de hele Gemeenschap voor (inzake vertragingen, kostenbeperking, kortere routes). Om het systeem algemeen aanvaardbaar te maken, krijgen de belanghebbenden de gelegenheid input te leveren met betrekking tot de opzet en de selectie van de indicatoren. Ook de nationale toezichthoudende instanties worden aangemoedigd om commentaar te geven; zij kunnen eventueel een gemeenschappelijke vergadering van vertegenwoordigers organiseren om ideeën uit te wisselen.

De **Commissie keurt de prestatiedoelstellingen goed** en geeft ze door aan de nationale toezichthoudende instanties, die vervolgens breed overleg organiseren, met name met de gebruikers van het luchtruim, teneinde overeenstemming te bereiken over voorstellen voor nationale/regionale doelstellingen die in overeenstemming zijn met de doelstellingen voor het volledige netwerk.

De overeengekomen doelstellingen zijn **bindend**. Routeheffingen die aan verleners van luchtvaartnavigatiediensten worden betaald¹⁸, zullen worden gebruikt als stimulans om de geloofwaardigheid van de prestatieregulering te garanderen.

5.2. De integratie van dienstverlening vergemakkelijken

De uitdaging bestaat eruit het brede gamma aan lopende initiatieven voor functionele luchtruimblokken om te zetten in echte **instrumenten voor regionale integratie**, teneinde de prestatiedoelstellingen te kunnen verwezenlijken. De Commissie houdt voorlopig vast aan de "bottom up"-benadering voor het vaststellen van functionele luchtruimblokken¹⁹.

De Commissie zal de lopende initiatieven voor de oprichting van functionele luchtruimblokken ondersteunen door:

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1794/2006 van de Commissie van 6 december 2006 tot vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten.

¹⁹ Artikel 5, lid 4, van Verordening (EG) nr. 551/2004 van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (PB L 96 van 31.3.2004, blz. 20).

- vaste termijnen voor de tenuitvoerlegging vast te stellen (uiterlijk eind 2012);
- de werkingssfeer uit te breiden tot het lagere luchtruim en de luchthavens;
- nationale juridische en institutionele hinderpalen uit de weg te ruimen.

5.3. Het netwerkbeheer versterken

Ter aanvulling van de prestatieregulering helpt het netwerkbeheer dienstverleners en gebruikers om optimale "gate-to-gate"-oplossingen te vinden vanuit het perspectief van een Europees netwerk. Netwerkbeheer bestaat uit een reeks taken die door diverse actoren worden uitgevoerd:

- ontwerp van het Europese routenetwerk: garanderen dat lokale ontwerpen beantwoorden aan de efficiëntievereisten van het Europese netwerk, binnen een multimodaal beleid, en dat de gebruikers van het luchtruim volgens optimale trajecten kunnen vliegen;
- beheer van schaarse middelen: optimaal gebruik maken van schaarse middelen via een gecentraliseerde inventaris van deze middelen, teneinde conflicten tussen lokale oplossingen te verhelpen;
- beheer van verkeersstromen, slotcoördinatie en -toewijzing: slots worden toegewezen op basis van de vereiste aankomsttijd, teneinde de voorspelbaarheid te garanderen;
- beheer van de tenuitvoerlegging van de SESAR-technologieën en de aankoop van infrastructuuronderdelen voor heel Europa: de consequente en gesynchroniseerde beschikbaarheid van geschikte apparatuur en het beheer van informatienetwerken garanderen²⁰.

De voorwaarden voor het uitvoeren van deze taken worden vastgelegd in uitvoeringsregels, waardoor de onpartijdigheid in het belang van het grote publiek en de betrokkenheid van de sector worden gegarandeerd. Netwerkbeheer moet ook zorgen voor mondiale interoperabiliteit en samenwerking met buurlanden.

6. TWEEDE PIJLER: ÉÉN KADER VOOR VEILIGHEID

De onafgebroken groei van het luchtverkeer in Europa heeft geleid tot capaciteitsbeperkingen, tot overbelasting van het luchtruim en de luchthavens en tot het geleidelijk inzetten van nieuwe technologieën. Iedereen roept op tot een gemeenschappelijke Europese benadering voor een geharmoniseerde ontwikkeling van veiligheidsregels en de effectieve toepassing daarvan, teneinde het veiligheidsniveau in deze sector op peil te houden of zelfs nog te verbeteren.

De moeilijkheden met de toepassing en naleving van niet-bindende veiligheidsregels voor de luchtvaart in alle lidstaten leiden echter tot uiteenlopende processen en veiligheidsniveaus.

Europa heeft al in 2002 beslist dat deze veiligheidsproblemen op adequate wijze kunnen worden opgelost door één Europese veiligheidsinstantie op te richten, het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA).

De bevoegdheden van dit agentschap zijn sindsdien geleidelijk uitgebreid naar gebieden als luchtwaardigheid van luchtvaartuigen, exploitatie van luchtvaartuigen en vergunningen van boordpersoneel. De bevoegdheden met betrekking tot de bijbehorende inspectiemechanismen

²⁰ Overeenkomstig het systeemomvattend informatiebeheersysteem.

om de naleving door de lidstaten en hun ondernemingen te controleren, versterken dit bevoegdheidsgebied.

Overeenkomstig deze benadering stelt de Commissie voor om de bevoegdheid van het agentschap uit te breiden tot de resterende essentiële veiligheidsgebieden, namelijk luchthavens en luchtverkeersbeheer/luchtvaartnavigatiediensten. Deze pijler voorziet dan ook in het veiligheidselement van het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

7. DERDE PIJLER: DE DEUR OPENZETTEN VOOR NIEUWE TECHNOLOGIEËN

De grenzen van het huidige systeem voor luchtverkeersbeheer zijn bijna bereikt; dit systeem werkt met verouderde technologieën en heeft te lijden onder versnippering. Om deze uitdagingen te kunnen aangaan moet Europa de ontwikkeling van zijn systeem versnellen en de tenuitvoerlegging ervan in de lucht en op de grond synchroniseren. SESAR zal het veiligheidsniveau met een factor tien doen toenemen; het kan een verdrievoudiging van het verkeer beheren tegen de helft van de huidige kostprijs per vlucht. Het toekomstige operationele concept houdt een structurele wijziging in: het brengt een collaboratief informatiesysteem voor luchtvaartactiviteiten tot stand. Het **SESAR-masterplan**, dat deel uitmaakt van dit pakket, is gebaseerd op de resultaten van de definitiefase (2004-2008) en geeft het startschot voor de ontwikkelingsfase (2008-2013). Op basis van dit masterplan zal de Commissie een voorstel voor een **Europees ATM-masterplan** voorbereiden, dat door de Raad zal worden goedgekeurd, zoals bepaald in artikel 1, lid 2, van Verordening (EG) nr. 219/2007 van de Raad tot oprichting van de gemeenschappelijke onderneming SESAR.

7.1. Een blik op de toekomst

Luchtvaartactiviteiten zijn het eindresultaat van een complexe reeks interacties tussen (civiele en militaire) exploitanten van luchtvaartuigen, luchthavens, verleners van luchtvaartnavigatiediensten en regionale en centrale beheerders van verkeersstromen. De mate waarin deze actoren de informatie over hun activiteiten kunnen integreren en zo de voorspelbaarheid kunnen vergroten, is bepalend voor de prestaties van het netwerk.

De voorspelbaarheid kan alleen worden verbeterd als de informatie over geplande en real-time-activiteiten, waaronder alle vluchtfasen (vanaf het ogenblik dat de motoren worden opgestart tot het ogenblik waarop ze weer worden uitgeschakeld), doorheen het hele systeem wordt geïntegreerd en wordt uitgewisseld. Het uitgangspunt voor de organisatie van de vluchtactiviteiten is het vereiste tijdstip van aankomst.

Het systeem berekent de optimale vliegroute ("business trajectory") op basis van het vereiste tijdstip van aankomst op de luchthaven. De trajecten worden opgevat als een continuüm dat alle vluchtfasen omvat, vanaf de planning van de vlucht tot het lossen van het vliegtuig op de plaats van bestemming. Het beheer van lucht- en grondactiviteiten wordt dus geïntegreerd om wachttijden te vermijden. De exploitanten worden aangemoedigd om zich aan de planning van de activiteiten te houden: om secundaire vertragingen te voorkomen, wordt voorrang gegeven aan exploitanten die op tijd aan hun activiteiten beginnen.

Dankzij dynamisch beheer van de luchtverkeersstromen worden de luchtruimstructuren aangepast aan de dichtheid van de verkeersstromen. Dit dynamisch beheer maakt deel uit van een ruimer gamma aan netwerkbeheerfuncties: een optimaal routeontwerp garanderen; de nodige informatiestromen tussen alle links in de keten van luchtvaartactiviteiten garanderen; beslissingen nemen over het gebruik van de relevante apparatuur en systemen en de aankoop daarvan organiseren; zorgen voor de toewijzing van schaarse middelen, zoals het luchtruim, slots, transpondercodes en frequenties.

7.2. Naar de succesvolle tenuitvoerlegging van SESAR

De succesvolle tenuitvoerlegging van SESAR is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid; daarom moet de hele luchtvaartgemeenschap daarbij worden betrokken. De ontwikkelingsfase legt de basis voor de meer geavanceerde instrumenten en technologieën. De gemeenschappelijke onderneming coördineert en structureert de ontwikkeling en zoekt oplossingen voor de versnippering van de onderzoeksinspanningen; zij gaat of na of lopende projecten relevant zijn voor SESAR. Derde landen kunnen bijdragen tot de activiteiten van de gemeenschappelijke onderneming.

De echte toegevoegde waarde van SESAR zal duidelijk worden bij de tenuitvoerlegging, wanneer SESAR-producten, als ze op Europees niveau zijn goedgekeurd met de steun van een vereniging van toezichthoudende autoriteiten, op gecoördineerde en gesynchroniseerde wijze ten uitvoer worden gelegd via het communautaire wetgevingskader. Hiermee komt een einde aan de versnippering van de apparatuur voor zowel verleners van luchtvaartnavigatiediensten als luchtruimgebruikers, en wordt de technologische vooruitgang versneld.

Het tenuitvoerleggingsproces vereist solide beheerstructuren die de aard van de activiteiten weerspiegelen en een evenwicht zoeken tussen de belangen van de luchtvaartgemeenschap. De Commissie zal een voorstel doen voor een dergelijke structuur.

8. VIERDE PIJLER: HET BEHEREN VAN DE CAPACITEIT OP DE GROND

Het Europees Parlement²¹ en de Raad²² hebben het **Actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens**²³ goedgekeurd.

De nodige investeringen in luchthavencapaciteit moeten worden gedaan. Om tegemoet te komen aan de stijgende vraag naar luchtverkeer moeten de luchthavencapaciteit en de ATM-capaciteit op elkaar aansluiten, teneinde de algemene efficiëntie van het netwerk te behouden. Het actieplan bevat dan ook verscheidene maatregelen om de output te vergroten en de luchthaveninfrastructuur optimaal te plannen, en tegelijk het veiligheidsniveau en de milieunormen te verstrengen.

8.1. Betere benutting van de bestaande infrastructuur

Door nieuwe technologieën, die afgeleid zijn van SESAR, zal de veiligheid en de efficiëntie van de luchthavenactiviteiten toenemen. Bovendien zal de Commissie maatregelen voorstellen om de samenhang tussen luchthavenslots en vluchtplannen te garanderen.

8.2. Betere infrastructuurplanning

Wegens de lange oplevertijden voor nieuwe infrastructuur, de economische beperkingen en de milieuregels waaraan dergelijke infrastructuur moet beantwoorden, moet prioriteit worden gegeven aan het optimale gebruik van de bestaande capaciteit.

Zo zullen de planning van de ruimtelijke ordening en de langetermijnplanning van luchthavens simultaan worden uitgevoerd om beter rekening te houden met **milieuvoorschriften**. De Commissie zal daarom een afzonderlijk voorstel indienen voor strengere geluidsbepalingen op luchthavens in de EU²⁴.

²¹ Resolutie van het Europees Parlement van 11.10.2007.

²² Conclusies van de Raad van 2.10.2007.

²³ COM(2006) 819 van 24.1.2007.

²⁴ Richtlijn 2002/30/EG van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap.

8.3. Intermodaliteit bevorderen en de toegang tot luchthavens verbeteren

Door de overbelasting van de luchthavens en de striktere veiligheidscontroles wordt de concurrentie van hogesnelheidstreinen steeds groter. Luchthavens kunnen echter ook baat hebben bij de snelle ontwikkeling van het netwerk voor hogesnelheidstreinen. Door de luchthavenplanning gecoördineerd te laten verlopen met de planning voor spoorweg- en wegennetwerken, kunnen echt **complementaire vervoersnetwerken** tegen een minimale kostprijs worden ontworpen en aangelegd.

8.4. De communautaire waarnemingspost voor luchthavencapaciteit

De Commissie zal een waarnemingspost oprichten, waar de lidstaten, de relevante autoriteiten en belanghebbenden aan deelnemen, om gegevens en informatie over luchthavencapaciteit uit te wisselen en te bewaken. Deze waarnemingspost, die zijn werkzaamheden midden 2008 zal aanvatten, is het forum waarop gekwalificeerde partijen hun standpunten kunnen uiteenzetten en bespreken. Op basis van de evenwichtige en geconsolideerde standpunten die aldus tot stand komen, zal de waarnemingspost **de Commissie adviseren** over de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het communautaire luchthavenbeleid. De waarnemingspost zal ook bijstand verlenen op het gebied van netwerkbeheer.

9. GEVOLGEN VOOR EUROCONTROL

Voor de regelgevingsstructuur en het verlenen van bepaalde centrale netwerktaken voor luchtverkeersbeheer moeten nog steeds intergouvernementele regelingen worden vastgesteld. Aangezien de regels van een intergouvernamenteel kader niet afdwingbaar zijn, kan het echter geen gelijk speelveld voor een bloeiende luchtvaart tot stand brengen.

Sommige taken van het netwerkbeheer worden momenteel door Eurocontrol uitgevoerd. De interne hervorming van deze organisatie moet de beheerstructuren in lijn brengen met het gemeenschappelijk Europees luchtruim teneinde (i) te voldoen aan de vereisten voor netwerktaken; en (ii) de betrokkenheid van de sector te versterken, in overeenstemming met het gemeenschappelijk vervoersbeleid.

Ervan uitgaande dat de hervorming wordt uitgevoerd, is de Commissie voornemens om voor de uitvoering van haar beleid nauwer samen te werken met Eurocontrol. Een kaderovereenkomst zou een eerste stap in die richting zijn. In die kaderovereenkomst zal rekening worden gehouden met het pan-Europese karakter van die organisatie.

10. CONCLUSIES: OP WEG NAAR EEN ECHT GEMEENSCHAPPELIJK LUCHTRUIM TEGEN 2012

De Europese burgers hebben recht op het beste systeem voor luchtvervoer. De elkaar overlappende regelgevingsstructuren uit het verleden moeten worden vervangen door een **communautair kader** dat betrekking heeft op alle vluchtfasen van het **luchtvervoersnetwerk**. Het is tijd om de toekomst voor te bereiden.