

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.10.2008
COM(2008) 596 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de buurlanden tegen 2010 -
Voortgangsverslag**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de buurlanden tegen 2010 - Voortgangsverslag

1. WAAROM EEN GEMEENSCHAPPELIJKE LUCHTVAARTRUIMTE MET DE BUURLANDEN TEGEN 2010?

1. In zijn "Conclusies betreffende de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap" van 27 juni 2005 verheugde de Raad zich over de vooruitgang die was geboekt bij de totstandbrenging van een bredere Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte waarin tegen 2010 buurlanden van de Europese Unie zullen worden opgenomen.
2. De gemeenschappelijke luchtvaartruimte strookt met de ruimere doelstellingen van het communautaire beleid inzake luchtvervoer en is, samen met de uitgebreide luchtvervoerovereenkomsten met belangrijke mondiale partners van de EU en zogenaamde "horizontale overeenkomsten", een cruciaal onderdeel van dat beleid. De gemeenschappelijke luchtvaartruimte vormt ook een aanvulling op de bredere doelstellingen van het Europees nabuurschapsbeleid, via hetwelk de Gemeenschap stabiliteit en duurzame ontwikkeling langs haar oostelijke en zuidelijke grenzen aanmoedigt.
3. Efficiënt vervoer in het algemeen en efficiënt luchtvervoer in het bijzonder kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot economische ontwikkeling, technische samenwerking en intermenselijke contacten tussen de EU en haar buurlanden. Aangezien overeenkomsten met betrekking tot een gemeenschappelijke luchtvaartruimte deze buurlanden de mogelijkheid bieden deel te nemen aan een van de belangrijkste gebieden van de interne markt, zijn ze een voorbeeld en een stimulans voor verdere economische integratie van deze buurlanden in de EU.
4. In het kader van de Unie voor het Middellandse Zeegebied¹ en de steeds nauwere banden tussen de EU en haar oostelijke buurlanden wordt een gemeenschappelijke luchtvaartruimte nog belangrijker. De uiteindelijke doelstelling van deze gemeenschappelijke luchtvaartruimte is één pan-Europese markt voor luchtvervoer tot stand brengen die gebaseerd is op gemeenschappelijke regels en tot 60 landen en ongeveer één miljard burgers omvat. In 2007 alleen al reisden meer dan 120 miljoen passagiers tussen de EU en haar buurlanden in Europa, Oost-Europa, Centraal-Azië, het Middellandse Zeegebied en het Midden-Oosten², wat neerkomt op een stijging

¹ Het proces van Barcelona: Unie voor het Middellandse Zeegebied is op gang gebracht in Parijs op 13 juli 2008. Het doel van dit proces is het partnerschap een nieuwe impuls te geven door een evenwichtiger bestuur en een grotere zichtbaarheid (Mededeling van de Commissie - Het proces van Barcelona: Unie voor het Middellandse Zeegebied, COM(2008) 319 definitief).

² Albanië, Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Egypte, Georgië, IJsland, Israël, Jordanië, Kazachstan, Kirgizië, Libanon, Libië, de Republiek Moldavië, Montenegro, Marokko, Noorwegen, Palestina, Rusland, Zwitserland, Syrië, Tadzjikistan, Tunesië, Turkije,

met meer dan 20% in vergelijking met 2004. Dit verkeersvolume vertegenwoordigt meer dan 45% van het luchtverkeer tussen de EU en derde landen³.

5. De Europese luchtvaart verandert snel en de EU groeit uit tot de belangrijkste motor achter deze institutionele en regelgevende veranderingen. Dit brengt extra verantwoordelijkheden met zich mee voor de Gemeenschap, die erop moet toezien dat de buurlanden op passende wijze bij dit proces worden betrokken. Bovendien blijven belangrijke uitdagingen, zoals het behoud van een hoog niveau van luchtvaartveiligheid en -beveiliging, de optimalisering van het luchtverkeersbeheer (Air Traffic Management, ATM) of het bestrijden van de klimaatverandering niet beperkt tot de grenzen van de Gemeenschap; om het hoofd te bieden aan deze uitdagingen moeten de buurlanden worden uitgenodigd om deel te nemen aan de projecten die de EU onderneemt.
6. De Gemeenschap heeft de streefdatum van 2010 vastgesteld voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte; via deze mededeling gaat zij na welke vooruitgang tot nu toe reeds is geboekt. Uit de ervaring die is opgedaan sinds de start van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte, kunnen al een aantal lessen worden getrokken. Deze ervaring kan worden gebruikt om de doelmatigheid van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte te verbeteren en een nieuwe impuls te geven aan dit project.

2. HOEVER STAAN WE?

2.1. Een flexibel project, gebaseerd op een landspecifieke benadering

7. De gemeenschappelijke luchtvaartruimte bestrijkt landen met een uiteenlopend karakter. Hoewel het aanbod van de EU om de relatie te verdiepen voor alle partners geldt, biedt de landspecifieke benadering - zoals het Europees nabuurschapsbeleid - meer flexibiliteit en mogelijkheid tot differentiëring. Er zijn evenveel mogelijke benaderingen als er partnerlanden zijn; de gekozen benadering hangt af van de politieke situatie van het betrokken land, de ambitie die het nastreeft in zijn relaties met de EU en de hervormingen die het reeds heeft doorgevoerd en nog heeft gepland.
8. De gemeenschappelijke luchtvaartruimte ging van start in 1993, toen de meest geavanceerde integratie van derde landen in het luchtvervoersbeleid van de EU werd verwezenlijkt in het kader van de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte⁴. Het resultaat daarvan is dat Noorwegen, IJsland en Liechtenstein op gelijke voet als de EU-lidstaten deelnemen aan de interne luchtvaartmarkt. Ook met Zwitserland is een zeer hoge graad van integratie bereikt dankzij een specifieke luchtvervoersovereenkomst uit 2002⁵. Sindsdien zijn ook een aantal andere landen uitgenodigd om aan het project deel te nemen. Momenteel

Turkmenistan, Oekraïne, Oezbekistan, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië, evenals Kosovo onder Resolutie 1244/99 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

³ In 2006 werden in totaal al 250 miljoen passagiers vervoerd tussen luchthavens in de EU en luchthavens buiten de EU (Eurostat, Statistics in Focus - Transport, 52/2008).

⁴ Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, PB L 1 van 3.1.1994, blz. 3.

⁵ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake luchtvervoer, PB L 114 van 30.4.2002, blz. 73.

streeft de EU ernaar de gemeenschappelijke luchtvaartruimte verder te ontwikkelen op basis van twee belangrijke concepten: het concept van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt en het concept van de Euro-Mediterrane luchtvaartovereenkomst.

9. Het concept van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt wordt toegepast met betrekking tot de landen die al bij het pan-Europese institutionele kader voor de luchtvaart zijn betrokken, zoals de Westelijke Balkan, en die begonnen zijn met het in overeenstemming brengen van hun regelgeving met de EU-regels via deelname aan organisaties als Eurocontrol of de gezamenlijke luchtvaartautoriteiten (Joint Aviation Authorities, JAA). De overeenkomsten die op basis van dit concept worden gesloten, voorzien in de volledige integratie van het partnerland in de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt. Vaak wordt hiermee geanticipeerd op de toekomstige toetreding van het land in kwestie tot de EU. De Commissie heeft op basis van het concept van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt onderhandelingen aangeknoopt met Oekraïne.
10. Met Marokko is een Euro-Mediterrane overeenkomst voor luchtvervoer gesloten, die voorziet in een hoge mate van regelgevende overeenstemming, een geleidelijke liberalisering van de markt en grotere investeringsmogelijkheden. Deze overeenkomst is de maatstaf voor toekomstige luchtvaartovereenkomsten met de Middellandse Zeegebied partnerlanden van de EU. De Raad heeft de Commissie reeds een mandaat gegeven om op basis van dit model uitgebreide luchtvervoersonderhandelingen aan te knopen met Israël en Jordanië. De Commissie steunt de ontwikkeling van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte in het Middellandse Zeegebied via het ambitieuze project "Euromed Aviation", dat ontwikkeld is in het kader van het Euro-Mediterrane vervoersforum⁶ en tot doel heeft de regelgeving van de MEDA-landen in overeenstemming te brengen met de luchtvaartregelgeving van de EU, de veiligheid en beveiliging van de luchtvaart in deze regio te verbeteren en de samenwerking inzake luchtverkeersbeheer te bevorderen.
11. In het gebied van de Zwarte Zee en in Centraal-Azië draaide de samenwerking vooral rond technische bijstand en uitwisseling van deskundigen, waardoor de partnerlanden zich vertrouwd konden maken met de EU-luchtvaartregelgeving en het veiligheidsniveau in hun regio konden verbeteren. In 2009 begint de Commissie aanvullende gerichte bijstand te verlenen aan de landen in dit gebied in het kader van een project voor veiligheid en beveiliging van de burgerluchtvaart; voor dit project is een begroting van 5 miljoen euro uitgetrokken.
12. De Commissie volgt de ontwikkelingen in de buurlanden op de voet. Een aantal van deze landen komt in aanmerking om deel te nemen aan een gemeenschappelijke luchtvaartruimte. Gezien het aanzienlijke potentieel van hun markt en hun sterke economische, culturele en historische banden met de Gemeenschap zijn Tunesië en Algerije de eerstvolgende kandidaten uit het Middellandse Zeegebied. Langs de oostelijke grens van de EU ziet de Commissie Georgië en de Republiek Moldavië als mogelijke kandidaten. Beide landen nemen reeds deel aan pan-Europese luchtvaartorganisaties en onderhouden nauwe banden met de EU op basis van de actieplannen van het Europees nabuurschapsbeleid en andere specifieke initiatieven.

⁶ <http://www.euromedtransport.org/355.0.html>

2.2. Het specifieke geval van Rusland en Turkije

13. Met respectievelijk 23 en 10 miljoen passagiers per jaar in 2007 behoren de dynamisch groeiende luchtvaartmarkten van Turkije en Rusland tot de belangrijkste markten voor de EU. Tot dusver bestaat er echter nog altijd geen uitgebreid en juridisch sluitend kader voor luchtvaartbetrekkingen met deze belangrijke partners.
14. Aangezien Turkije de status van toetredingsland geniet en een belangrijke luchtvaartpartner van de EU is, moet het volledig worden opgenomen in een gemeenschappelijke luchtvaartruimte. Tot nu toe is echter slechts traag vooruitgang geboekt op dit gebied omdat Turkije het geïntegreerde karakter van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt niet erkent en omdat het land nog steeds te kampen heeft met problemen op het gebied van de veiligheid van het luchtverkeersbeheer. De Commissie verwacht dat de situatie positief zal evolueren en zal de constructieve dialoog met Turkije voortzetten. Deze vooruitgang is ook van cruciaal belang met het oog op het vervoershoofdstuk van de toetredingsonderhandelingen met Turkije. In een eerste fase moeten de bilaterale luchtvervoersovereenkomsten tussen de lidstaten en Turkije in overeenstemming worden gebracht met de communautaire wetgeving.
15. Rusland is een belangrijk buurland van de uitgebreide EU, en ook een belangrijke luchtvaartmarkt, met een lange traditie. De nauwe banden met Rusland kunnen de basis vormen voor een solide kader voor samenwerking op luchtvaartgebied. Dit is echter alleen mogelijk als de Russische Federatie eerst de overeenkomst inzake vergoedingen voor het overvliegen van Siberië ten uitvoer legt. Het opleggen van deze vergoedingen door Rusland is in strijd met de normale internationale gebruiken. Deze overeenkomst werd gesloten tijdens de EU-Rusland-top van november 2006 en door de Russische regering goedgekeurd in november 2007. Ze is echter nog steeds niet ondertekend. Ook de bilaterale luchtvervoersovereenkomsten tussen Rusland en lidstaten van de EU moeten in overeenstemming worden gebracht met de communautaire wetgeving.

2.3. Aanzienlijke vooruitgang bij het garanderen van de rechtszekerheid voor commerciële exploitanten

16. Met betrekking tot het in overeenstemming brengen van bilaterale luchtvervoersovereenkomsten tussen lidstaten en buurlanden met de communautaire wetgeving, is aanzienlijke vooruitgang geboekt. Hierdoor stijgt de rechtszekerheid voor luchtvaartmaatschappijen aan beide zijden, zonder dat het evenwicht in de verkeersrechten tussen de lidstaten en partnerlanden in gevaar wordt gebracht.
17. Er zijn horizontale overeenkomsten gesloten met Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Georgië, Israël, Jordanië, Kazachstan, Kirgizië, Libanon, de Republiek Moldavië, Montenegro, Marokko, Oekraïne en Servië. Bovendien is de mogelijkheid van communautaire aanwijzing opgenomen in de bilaterale overeenkomsten tussen Algerije, Belarus, Egypte, Syrië, Tadzjikistan, Turkmenistan en Oezbekistan en minstens één EU-lidstaat.

3. TENUITVOERLEGGING VAN DE OVEREENKOMSTEN BETREFFENDE DE GEMEENSCHAPPELIJKE LUCHTVAARTRUIMTE – DE LESSEN UIT HET VERLEDEN

3.1. Een succesvolle formule die haar waarde heeft bewezen

18. Meer dan twee jaar na de ondertekening van de overeenkomst betreffende de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de Westelijke Balkan (ECAA)⁷ en de eerste Euro-Mediterrane overeenkomst voor luchtvervoer met Marokko⁸ zijn de ervaringen van de Commissie met de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte over het algemeen positief. De overeenkomsten hebben bijgedragen tot snelle veranderingen in de luchtvaartsector van de partnerlanden en tot een stijging van het aantal passagiers en luchtvaartmaatschappijen die op nieuwe routes vliegen.
19. Met name tussen de EU en Marokko is het verkeer sterk toegenomen. In 2007 reisden meer dan 7,8 miljoen passagiers in het kader van deze eerste Euro-Mediterrane luchtvervoersovereenkomst, een groei met 18% in vergelijking met 2006. De groei in het kader van de ECAA-overeenkomst was minder groot: in 2007 reisden iets meer dan 6,6 miljoen passagiers tussen de EU en de Westelijke Balkan (een stijging met 5% in vergelijking met 2006).
20. De respectieve gemengde comités houden regelmatig toezicht op de voortgang van de tenuitvoerlegging. Zij hebben ook bijzonder nuttig werk geleverd op het gebied van de periodieke toetsing van de overeenkomsten, en bovendien hebben zij de werking van de overeenkomsten vergemakkelijkt door oplossingen te zoeken voor de praktische problemen waarmee commerciële exploitanten van tijd tot tijd te kampen krijgen. Een aantal partnerlanden uit de Westelijke Balkan en Marokko zullen in 2009 waarschijnlijk de eerste overgangsfase in het kader van hun respectieve overeenkomsten voltooien.

3.2. Een tweeledige agenda: marktliberalisering en harmonisering van de regelgeving

21. Het communautaire luchtvaartbeleid ten aanzien van partnerlanden is gebaseerd op een tweeledige agenda: enerzijds moeten nieuwe marktkansen worden gecreëerd en anderzijds moet een geharmoniseerd regelgevingskader tot stand worden gebracht. Zoals de Commissie reeds heeft benadrukt⁹, is deze tweeledige agenda niet alleen een theoretisch model, maar ook een praktische constructie die het mogelijk maakt de luchtvervoersovereenkomsten af te stemmen op de specifieke kenmerken van een bepaalde situatie. In de relaties met partners met een volwassen markt en een robuust regelgevingskader moet de Gemeenschap natuurlijk een andere aanpak hanteren dan bij het benaderen van een veelbelovend land dat zich echter nog in een overgangsfase bevindt en waarvan het regelgevings- en ondernemingsklimaat nog niet volledig is uitgebouwd.

⁷ PB L 285 van 16.10.2006, blz. 3.

⁸ PB L 386 van 29.12.2006, blz. 57.

⁹ Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap, COM(2005) 79 definitief.

22. Partners uit de gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte hebben een groot ontwikkelingspotentieel en luchtvervoer kan een belangrijke katalysator zijn voor het verwezenlijken van dat potentieel. Dit dient echter geval per geval te gebeuren en na zorgvuldige beoordeling van een aantal factoren, zoals de volwassenheid van de markt, het ambitieniveau van het betrokken land, de mate van harmonisering met de regels en normen van de EU en de specifieke belangen van de Gemeenschap en haar lidstaten. In dit opzicht zal een gefaseerde aanpak, met duidelijk omliggende overgangsregels, in veel gevallen de meest logische zijn.
23. De efficiënte en snelle tenuitvoerlegging van het luchtvaartacquis en de harmonieuze handhaving ervan in de hele gemeenschappelijke luchtvaartruimte blijft de grootste uitdaging voor de meeste partnerlanden en de Gemeenschap. Dit is met name te wijten aan het feit dat de EU-luchtvaartwetgeving moet worden omgezet in de interne wetgevingssystemen van de partnerlanden, terwijl voor de EU-lidstaten zelf het grootste deel van deze wetgeving rechtstreeks toepasselijk en afdwingbaar is. Dit betekent niet alleen dat technische bijstand moet worden geboden om partnerlanden te helpen bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving, maar ook dat in de overeenkomsten betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte efficiënte en innoverende mechanismen moeten worden opgenomen om het tenuitvoerleggingsproces te ondersteunen, om toezicht op de geboekte vooruitgang mogelijk te maken en om handhavingsmaatregelen te nemen in geval van niet-naleving.

3.3. Naar subregionale integratie op langere termijn

24. Het is niet wenselijk de ambitie van de Gemeenschap te beperken tot het ontwikkelen van een netwerk aan diverse relaties met de buurlanden. De wildgroei van dergelijke multilaterale en bilaterale regelingen kan uiteindelijk leiden tot verschillende rechten en plichten in de gemeenschappelijke luchtvaartruimte en, nog belangrijker, tussen de partnerlanden zelf, waardoor hun kansen op intensievere subregionale integratie worden beperkt.
25. Het verdient dan ook aanbeveling een bepaalde mate van coherentie na te streven in de onderhandelingen met de buurlanden, zonder de specifieke kenmerken en gevoeligheden van elk afzonderlijk land uit het oog te verliezen. Op langere termijn, en met name wanneer een kritische massa landen in dezelfde regio het proces van regelgevende harmonisering heeft voltooid, kunnen de individuele overeenkomsten tussen die landen en de Gemeenschap worden samengevoegd. Hierdoor kan de versnippering van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte worden beperkt en kan worden voorkomen dat verschillen ontstaan in rechten, plichten en marktkansen van de betrokken partijen. De Gemeenschap moet daarom aan de partnerlanden consequent bepalingen voorstellen die voorzien in de mogelijkheid van een dergelijke uitbreiding, zoals reeds gebeurd is in de overeenkomsten met de Westelijke Balkan en Marokko.

3.4. De buurlanden dichter betrekken bij het institutionele en operationele kader van de EU

26. Het pan-Europese luchtvaartlandschap en de rol van de luchtvaartorganisaties in Europa zijn aan het veranderen. De groep op hoog niveau inzake het toekomstige regelgevingskader voor de luchtvaart spoort de EU aan om zich als belangrijkste

regelgevende instantie op luchtvaartgebied te positioneren en om de betrekkingen met de niet-EU-lidstaten in Europa te versterken¹⁰.

27. De gemeenschappelijke luchtvaartruimte en de gemengde comités die de overeenkomsten ten uitvoer leggen, zijn zeer bevorderlijk gebleken voor de proactieve communicatie tussen de EU en de partnerlanden. Om te zorgen voor een echt pan-Europees "eigenaarschap" van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte in deze snel veranderende omgeving, moet de Gemeenschap de partnerlanden echter dichter betrekken bij het institutionele en/of operationele kader van de EU.
28. De Commissie is zich volledig bewust van de juridische en institutionele verplichtingen die voortvloeien uit het EG-Verdrag en de relevante Gemeenschapswetgeving en is van mening dat de EU de partnerlanden consequent als waarnemer moet laten deelnemen aan het institutionele luchtvaartkader van de EU of dichter moet betrekken bij de communautaire luchtvaartprogramma's en/of operationele initiatieven, voor zover de noodzakelijke voorwaarden daarvoor zijn vervuld. Twee gebieden die bijzondere aandacht verdienen, zijn de veiligheid van de luchtvaart en het luchtverkeersbeheer.

3.4.1. *De pan-Europese dimensie van de luchtvaartveiligheid garanderen*

29. De veiligheid van de luchtvaart blijft prioritair in de betrekkingen met een aantal buurlanden. Ook aan het versterken van de nationale toezichtsfuncties moet passende prioriteit worden verleend. Het spreekt voor zich dat alle partners in de gemeenschappelijke luchtvaartruimte moeten aantonen dat ze in staat zijn om minstens de ICAO-normen na te leven en op basis daarvan geleidelijk strengere eisen te kunnen toepassen, zoals vastgesteld in de respectieve overeenkomsten betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte.
30. De uitbreiding van de EASA-bevoegdheden en het besluit van de Europese Burgerluchtvaartconferentie om de gezamenlijke luchtvaartautoriteiten midden 2009 op te heffen, betekent dat passende oplossingen moeten worden gevonden om de pan-Europese dimensie van de luchtvaartveiligheid te behouden. Een gemeenschappelijke luchtvaartruimte is de meest uitgebreide oplossing voor dit probleem omdat ze ook Europese landen die geen lid zijn van de EU de mogelijkheid biedt om samen te werken met het EASA en nauwer te worden betrokken bij het veiligheidssysteem van de EU. Het karakter van deze samenwerking is echter anders dan dat van de samenwerking binnen de gezamenlijke luchtvaartautoriteiten omdat het EASA geen regelgevende instantie is, maar een gespecialiseerd EU-agentschap dat de communautaire regelgever ondersteunt en een aantal taken met betrekking tot het toezicht op de veiligheid uitoefent.
31. Europese landen die geen lid zijn van de EU, maar die het Verdrag van Chicago hebben ondertekend en met de Gemeenschap overeenkomsten hebben gesloten die hen verplichten de EASA-basisverordening en de uitvoeringsregels daarvan toe te passen, kunnen deelnemen aan de werkzaamheden van het EASA; zij kunnen ook lid worden van de raad van bestuur, zij het zonder stemrecht. Partnerlanden kunnen ook

¹⁰ Groep op hoog niveau voor het toekomstige regelgevingskader voor de luchtvaart, 2007, "A framework for driving performance improvement".

met de Gemeenschap samenwerken op basis van werkovereenkomsten met het EASA, of kunnen overeenkomsten voor wederzijdse erkenning sluiten met de Gemeenschap.

3.4.2. *Het gemeenschappelijke Europese luchtruim uitbouwen buiten de EU-grenzen*

32. De oprichting van de interne luchtvaartmarkt in de jaren '90 en de sterke toename van het verkeersvolume in Europa die daar het gevolg van was, gingen niet gepaard met een modernisering van de faciliteiten voor luchtverkeersbeheer. Bovendien wordt het luchtverkeersbeheer in Europa nog steeds gekenmerkt door een grote mate van versnippering. Hierdoor zijn de vluchtrajecten langer dan nodig, wat extra kosten met zich meebrengt voor de gebruikers van het luchtruim en een negatieve invloed heeft op het milieu. Om de efficiëntie te verbeteren, heeft de Commissie een tweede pakket wetgevende maatregelen voorgesteld, teneinde het gemeenschappelijk luchtruim sneller te voltooien en een nieuwe generatie systemen voor luchtverkeersbeheer te ontwikkelen in het kader van SESAR¹¹.
33. Om vlot te kunnen werken, mag een systeem voor luchtverkeersbeheer niet worden beperkt tot de grenzen van de Gemeenschap. Teneinde knelpunten te vermijden, de interoperabiliteit te vergroten en de veiligheid en milieuvriendelijkheid te verbeteren, moeten ook de buurlanden bij dit systeem worden betrokken, voor zover mogelijk. Momenteel zijn op basis van de gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte al 38 landen betrokken bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk luchtruim; deze landen nemen ook deel aan de operationele EU-activiteiten op het vlak van luchtverkeersbeheer, zoals de totstandbrenging van functionele luchtruimblokken. Alle partners van de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte en Zwitserland nemen ook als waarnemer deel aan de werkzaamheden van het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim. In april 2008 is een ISIS-programma opgestart om de tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk luchtruim in Zuidoost-Europa te ondersteunen, zoals vastgesteld in de overeenkomst betreffende de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte¹². Het is in het belang van de Gemeenschap het gemeenschappelijk luchtruim uit te breiden tot buurlanden; een gemeenschappelijke luchtvaartruimte lijkt daartoe het geschikte instrument. Om te garanderen dat de partnerlanden op passende wijze aan dit project kunnen deelnemen, moeten ze ook bij het institutionele en/of operationele kader worden betrokken.
34. Om te garanderen dat de buurlanden kunnen profiteren van de modernisering van het luchtverkeersbeheer moeten ze de kans krijgen om deel te nemen aan SESAR. Op langere termijn betekent dit dat state-of-the-art-technologieën voor luchtverkeersbeheer en operationele concepten ook in de partnerlanden kunnen worden toegepast, waardoor een naadloos systeem voor luchtverkeersbeheer ontstaat dat de grenzen van de EU overstijgt. Ondernemingen uit derde landen die minstens één luchtvaartovereenkomst met de EU hebben ondertekend, kunnen nu reeds een

¹¹ Mededeling van de Commissie: Gemeenschappelijk Europees luchtruim II: naar een beter presterende en duurzamere luchtvaart, COM(2008) 389 definitief.

¹² Het ISIS-programma (Implementation of the Single European Sky In South East Europe) is de voortzetting van het initiatief SEE FABAs (South East Europe Functional Airspace Block Approach), dat vervolgens is stopgezet.

aanvraag indienen om lid te worden van de gemeenschappelijke onderneming SESAR.

3.5. Duurzame ontwikkeling van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte

35. De luchtvaart heeft een invloed op het milieu, zowel op mondiaal als op lokaal niveau. Deze invloed is grensoverschrijdend. Op lokaal niveau veroorzaken luchtvaartactiviteiten geluidsoverlast en luchtvervuiling en op mondiaal niveau dragen de emissies van de luchtvaart bij tot de klimaatverandering. Hoewel de luchtvaart momenteel slechts enkele procenten van de broeikasgasemissies veroorzaakt, neemt dit aandeel in veel landen snel toe en zal het naar alle verwachtingen ook in de toekomst blijven toenemen. Wanneer geen maatregelen worden genomen, zal deze toename de emissiebeperkende inspanningen van andere sectoren ondermijnen.
36. De EU heeft voorgesteld om de invloed van de luchtvaart op het klimaat op grote schaal aan te pakken, onder meer door het systeem voor luchtverkeersbeheer te verbeteren en meer te investeren in onderzoek naar groene technologieën. Deze maatregelen alleen zullen echter niet volstaan om de emissies van de luchtvaart niet verder te laten toenemen. Daarom zal de luchtvaart worden opgenomen in de EU-regeling voor de emissiehandel. Recentelijk is hierover politieke overeenstemming bereikt in de Raad en het Europees Parlement.
37. Het is belangrijk samen te werken met derde landen om de duurzame ontwikkeling van de luchtvaartsector te vergemakkelijken en te garanderen dat doelmatige maatregelen worden genomen om de invloed van de luchtvaart op het milieu te beperken. In de overeenkomsten betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte moeten passende bepalingen worden opgenomen om deze doelstelling te verwezenlijken. Deze overeenkomsten moeten de partnerlanden ertoe aanzetten doeltreffende maatregelen te nemen om een oplossing te vinden voor het milieueffect van de luchtvaart, zoals de invoering van een emissiehandelsregeling of gelijkwaardige maatregelen.

3.6. Behoeftte aan ondersteuning en duidelijke prioriteiten bij het verlenen van technische bijstand

38. Harmonisering met de normen van de EU is geen gemakkelijke opdracht. Dit vergt een volledige herziening van de primaire wetgeving en de specifieke exploitatieregels, de ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor toezicht op de veiligheid, de opleiding van personeel of zelf organisatorische wijzigingen, zoals het scheiden van de dienstverlening en het veiligheidstoezicht of het oprichten van een onafhankelijk orgaan voor het onderzoeken van ongevallen.
39. Hervormingen vergen van de partnerlanden een zeker niveau van deskundigheid en capaciteit. De meest voorkomende hinderpalen zijn het gebrek aan een passende organisatie voor toezicht op de veiligheid en een gebrek aan vakkundig technisch personeel. Meestal ontstaan deze tekortkomingen omdat onvoldoende middelen zijn toegekend aan de nationale burgerluchtvaartautoriteiten.
40. Het probleem van onvoldoende administratieve capaciteit en het gebrek aan middelen kan niet alleen worden verholpen door het deskundigheid ter beschikking

te stellen en technische bijstand te verlenen, maar ook door nauwer samen te werken en door de middelen te bundelen. Dit betekent niet noodzakelijk dat een afzonderlijke organisatie moet worden opgericht of dat afstand moet worden gedaan van de nationale soevereiniteit. Door deskundigen of toezichtsactiviteiten te bundelen, wordt dubbel werk vermeden en kunnen schaalvoordelen worden verwezenlijkt. Op het gebied van luchtverkeersbeheer kan een dergelijke samenwerking op de meest efficiënte wijze worden nagestreefd via het concept van functionele luchtruimblokken. Het onderzoek van luchtvaartongevallen is een ander gebied waarop samenwerking tussen de autoriteiten aanzienlijke voordelen kan opleveren.

41. De Commissie verleent technische bijstand aan alle landen die deelnemen aan de gemeenschappelijke luchtvaartruimte. Met Oekraïne is bijvoorbeeld een specifiek twinningproject op het gebied van luchtvaartveiligheid opgezet ter waarde van 1 miljoen euro. In het kader van het bovenvermelde "Euromed Aviation Project", waarvoor vijf miljoen euro is uitgetrokken, krijgen de landen van de Westelijke Balkan hulp bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk luchtruim, krachtens de overeenkomst betreffende de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte. In het kader van het in 2008 uitgevoerde CARD-project van het EASA, met een begroting van 0,5 miljoen euro, zijn convergentieplannen opgesteld voor de tenuitvoerlegging van de EU-veiligheidswetgeving in de Westelijke Balkan en wordt aanvullende bijstand gepland voor deze regio. De Commissie helpt de buurlanden ook met het opstellen van luchtvaartwetgeving en het organiseren van deskundigenvergaderingen en studiebezoeken.
42. De Commissie zal technische bijstand blijven verlenen aan de partnerlanden en de samenvoeging van middelen blijven aanmoedigen om te garanderen dat deze middelen optimaal worden gebruikt. In de overeenkomsten betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte kunnen specifieke bepalingen met betrekking tot de prioriteiten op het gebied van technische bijstand worden opgenomen en kan worden verwezen naar beschikbare financiële middelen of instrumenten. Twinning is een bijzonder efficiënt instrument om capaciteit op te bouwen in samenwerking met luchtvaartdeskundigen uit de lidstaten. Het dient dan ook te worden beschouwd als een essentieel instrument voor het verlenen van steun aan de luchtvaartadministraties van de buurlanden die de EU-wetgeving ten uitvoer moeten leggen.
43. Er is ook behoefte aan intensievere informatie-uitwisseling tussen de Commissie, de lidstaten en de donorinstellingen om te garanderen dat de technische bijstand die aan de buurlanden wordt verleend ter ondersteuning van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte, beter wordt gecoördineerd.

3.7. Snelle tenuitvoerlegging van de overeenkomsten betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte

44. De overeenkomst betreffende een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de Westelijke Balkan is in juni 2006 ondertekend. Hoewel op één na alle Balkanpartners hun ratificeringsprocedures hebben voltooid, is de overeenkomst - nu meer dan twee jaar na de ondertekening - door slechts veertien lidstaten geratificeerd. Ook de Euro-Mediterrane overeenkomst met Marokko, die al in december 2006 is ondertekend en sindsdien voorlopig wordt toegepast, is tot nu toe door slechts dertien lidstaten geratificeerd.

45. Om de politieke betrokkenheid van de Gemeenschap bij het project van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte aan te tonen, is het belangrijk dat de lidstaten deze overeenkomst sneller ratificeren. In de toekomst kan dit probleem van de vertraging bij de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte worden opgelost door deze overeenkomsten niet meer als "gemengde" overeenkomsten te sluiten, maar als communautaire overeenkomsten op basis van artikel 80 van het EG-Verdrag. Bij wijze van alternatief kan aan de partnerlanden worden voorgesteld de overeenkomst met ingang van een bepaalde datum voorlopig toe te passen, teneinde de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de overeenkomst te garanderen.

4. CONCLUSIES

46. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het verwezenlijken van de doelstelling van een ruimere gemeenschappelijke luchtvaartruimte. Dit is echter een grote uitdaging, die waarschijnlijk niet volledig kan worden verwezenlijkt tegen 2010, zoals de Raad verwacht. De onderhandelingen met de meeste oostelijke en mediterrane partners zullen vóór het einde van het decennium worden opgestart of voltooid. Er zijn echter grotere inspanningen nodig om te garanderen dat de partnerlanden het EU-luchtvaartacquis op doeltreffende wijze ten uitvoer leggen en dat deze bepalingen in de hele gemeenschappelijke luchtvaartruimte harmonieus worden gehandhaafd.
47. De Commissie werkt voort aan de ontwikkeling van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte, enerzijds door nauw toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van bestaande overeenkomsten, zoals aangegeven in deze mededeling, en anderzijds door nieuwe potentiële partners voor deelname aan het project te zoeken. In deze context stelt de Commissie de lidstaten in de bijgaande mededeling voor om uitgebreide luchtvervoersonderhandelingen op te starten met Tunesië. De Commissie zal ook nagaan of het opstarten van onderhandelingen met Algerije, Georgië en de Republiek Moldavië een toegevoegde waarde heeft, en eventueel in de komende maanden daartoe voorstellen indienen bij de Raad.

Verkeer tussen de EU en naburige regio's van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte (in miljoen luchtvaartpassagiers)¹³

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Westelijke Balkan	6,6	6,3	5,5	4,6	3,8	3,2	3,1	2,4
Noord-Afrika	30	28	26	24	19	18	21	19
Nabije en Midden-Oosten	7,3	7	7,2	6,9	5,8	5,2	6,6	6,9
Europese GOS-republieken	3,9	3,5	3,3	2,7	1,9	1,5	1,4	1,1
Centraal-Aziatische GOS-republieken	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
EEA/EFTA	39	38	34	31	27	25	28	26
Turkije	23	21	24	21	17	18	17	14
Rusland	9,8	9,1	8,2	7,5	6,4	5,2	5,4	4
TOTAAL EU – Gemeenschappelijke luchtvaartruimte	120,3	113,6	108,9	98,4	81,5	76,6	83	73,9

¹³ Deze geonomenclatuur wordt alleen voor deze statistische analyse gebruikt.