

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gemeenschappelijk Europees luchtruim II (initiatiefadvies)

(2011/C 376/07)

Rapporteur: **de heer KRAWCZYK**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 januari 2011 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het

Gemeenschappelijk Europees luchtruim II.

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 juni 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474^e zitting (vergadering van 21 september 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europese systeem voor luchtverkeersbeveiliging (ATM-systeem) heeft al tientallen jaren lang te kampen met versnippering en zwakke plekken. Door een gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES) tot stand te brengen kan de veiligheid worden vergroot en de vluchtefficiëntie worden verbeterd. Dit zou leiden tot een aanmerkelijke beperking van de CO₂-uitstoot per vlucht (mogelijke verlaging van de aan het vliegen gerelateerde CO₂-emissie met 12 % per vlucht) en tot een enorme verlichting van andere milieugevolgen, terwijl ook forse kostenbesparingen gerealiseerd zouden worden.

1.2 De totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees luchtruim is daarnaast van cruciaal belang om het concurrentievermogen van de EU-luchtvaartsector op de wereldmarkt veilig te stellen. Het is essentieel dat de Europese Commissie een hoofdrol speelt bij de tenuitvoerlegging van het SES II-pakket. De verschillende obstakels en politieke problemen die de afgelopen jaren de kop hebben opgestoken, kunnen alleen uit de weg worden geruimd indien de Commissie als sterke en onbetwiste leider optreedt.

1.3 Een succesvolle uitvoering van de prestatieregeling, met realistische maar ambitieuze doelen op het gebied van veiligheid, kostenefficiëntie, capaciteit/vertragingen en vluchtefficiëntie, is van cruciaal belang voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Het EESC maakt zich zorgen dat de EU-lidstaten zich te weinig inzetten voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

1.4 De functionele luchtruimblokken (FAB's) moeten ontwikkeld worden op basis van de operationele behoeften, rekening houdend met de veiligheid, de capaciteit van het luchtruim, het streven naar lagere kosten en naar verbeteringen op milieugebied door een grotere vluchtefficiëntie. De Europese Commissie zou de parameters voor de prestaties van de verschillende FAB-initiatieven moeten vaststellen en nauwlettend in het oog moeten houden door gebruik te maken van het SES II-prestatiekader.

1.5 Eurocontrol kan volgens het EESC een rol vervullen bij de versterking van Europese ATM-netwerkfuncties, zoals

ontwerp van het routenetwerk, centraal beheer van de verkeersstromen en beheer van schaarse middelen, maar uitsluitend op voorwaarde dat dit in de EU-wetgeving wordt geregeld, dat de hervorming van het Agentschap van Eurocontrol met succes is afgerond en dat de kostengrondslag van Eurocontrol gerationaliseerd wordt. Het is een goede zaak dat de Europese Commissie Eurocontrol heeft aangewezen als Europa's „netwerkbeheerder”.

1.6 Het EESC meent dat de doelstellingen op het gebied van veiligheid en prestaties evenals interoperabiliteit met ATM-systemen van derde landen (zoals het NextGen-initiatief van de VS) de motor van het SESAR-programma (SESAR=Single European Sky ATM Research) moeten blijven. Het EESC is dan ook van mening dat de volgende uitdagingen rond de invoering van SESAR om een oplossing vragen:

- Zorgen voor een gesynchroniseerde invoering van verbeteringen aan de lucht- en grondinfrastructuur.
- Ervoor zorgen dat er op tijd voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de invoering van SESAR.
- Invoering van de juiste bestuursstructuur voor SESAR.

1.7 Veiligheid omvat meer dan alleen veiligheidsvoorschriften. Het heeft ook betrekking op menselijke capaciteiten, een veiligheidscultuur, vaardigheden en opleiding en het managen van teamvaardigheden. In dat verband is het van belang:

- te erkennen dat mensen proactief kunnen inspelen op veiligheidsrisico's;
- ervoor te zorgen dat werknemers over de juiste vaardigheden beschikken en goed zijn opgeleid;
- de sociale partners op alle niveaus meer te betrekken bij de invoering van het gemeenschappelijk Europees luchtruim;
- een gezonde veiligheidscultuur op te bouwen waarbij open rapportage en een „cultuur van billijkheid” de basis vormen voor de veiligheidsprestaties.

1.8 Het EESC stelt vast dat het werkkerrein van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) met het SES II-pakket wordt uitgebreid tot ATM-veiligheidsregulering op EU-niveau. Zo wordt gekozen voor een geïntegreerde benadering van de regulering van en het toezicht op het luchtverkeersbeveiligingssysteem in de EU op basis van een gate-to-gate-concept.

2. Inleiding

2.1 Door een gemeenschappelijk Europees luchtruim tot stand te brengen kan de veiligheid worden vergroot en de vluchtefficiëntie worden verbeterd. Dit zou leiden tot een aanmerkelijke beperking van de CO₂-uitstoot per vlucht (mogelijke verlaging van de aan het vliegen gerelateerde CO₂-emissie met 12 % per vlucht) en tot een enorme verlichting van andere milieugevolgen, terwijl ook forse kostenbesparingen gerealiseerd zouden worden.

2.2 De totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees luchtruim is daarnaast van cruciaal belang om het concurrentievermogen van de EU-luchtvaartsector op de wereldmarkt veilig te stellen. Bovendien zal het huidige ATM-systeem de voorspelde stijging van de vraag in de periode tot 2030 niet aankunnen (volgens de meest recente langetermijnprognose van Eurocontrol zal het verkeer toenemen tot 16,9 miljoen vluchten in 2030, d.w.z. 1,8 x zoveel als nu).

2.3 Het eerste pakket EU-maatregelen voor het scheppen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim (*Single European Sky - SES I*) werd in 2004 van kracht. Destijds vormden de congestie in de lucht en de vertragingen die daar het gevolg van waren, het grootste probleem voor de luchtverkeersbeveiliging. Naast veiligheid werd dit dan ook het belangrijkste aandachtspunt van SES I.

2.4 De afgelopen jaren is de situatie op het gebied van de luchtverkeersbeveiliging enigszins veranderd; veiligheid en capaciteit zijn nog altijd belangrijke doelstellingen, maar er zijn nu ook andere aspecten in beeld gekomen, zoals het milieu (vluchtefficiëntie) en kostenefficiëntie. Daarnaast is de wijze van regulering veranderd, omdat lidstaten en stakeholders verzochten om een minder „dicterende” benadering („beter regelgeven”).

2.5 Weliswaar zijn sommige doelstellingen van het SES I-pakket inmiddels bereikt, maar de lidstaten hebben moeite om enkele van de doelstellingen te realiseren. Daarom is er een tweede pakket maatregelen gelanceerd (SES II), waarin ook met een nieuwe doelstellingen, zoals milieu en prestaties, zijn opgenomen. Dit pakket werd door de EU-wetgever in 2009 goedgekeurd en in het Publicatieblad van 14 november 2009 bekendgemaakt. Het bevat de belangrijkste instrumenten, het rechtskader en de bouwstenen om vanaf 2012 een gemeenschappelijk Europees luchtruim tot stand te brengen.

2.6 Daarnaast werd het startsein gegeven voor het SESAR-programma als technische en operationele aanvulling op de institutionele hervormingen die met SES II beoogd worden.

2.7 Er moeten echter nog altijd aanzienlijke obstakels uit de weg worden geruimd. Daartoe zijn enorme verbeteringen op operationeel vlak noodzakelijk plus niet-aflatende politieke inspanningen om te zorgen voor een vlotte tenuitvoerlegging van het SES II-pakket op basis van ambitieuze prestatiedoelen, met als uiteindelijk doel de prestatiekloof tussen het ATM-systeem van de EU en dat van derde landen te dichten.

2.8 Het EESC heeft in eerdere adviezen reeds op de noodzaak van een gemeenschappelijk Europees luchtruim gewezen, met name in TEN 354-355 over het verbeteren van de prestaties van het Europese luchtvaartstelsel door middel van SES II. In dit initiatiefadvies wil het een gedegen visie geven op de implementatie van het SES II-pakket en op de invoering van SESAR. Daarbij komen de volgende aspecten aan bod:

- uitvoering van de SES II-prestatieregeling met ambitieuze prestatiedoelen;
- invoering van functionele luchtruimblokken op basis van deze ambitieuze prestatiedoelen;
- versterking van de ATM-netwerkfuncties op basis van een hervormd Eurocontrol;
- hervorming van Eurocontrol ter ondersteuning van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, met een smallere kostenbasis;
- SESAR als technische en operationele poot van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, met overheidsfinanciering ter ondersteuning van de implementatiefase;
- het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) als enige regelgever op het gebied van de veiligheid, met veiligheidsvoorschriften die gebaseerd zijn op veiligheidsbeginselen en die voortbouwen op de bestaande regels.

De menselijke factor, sociale dialoog met frontofficemedewerkers en adequaat overleg met alle betrokken partijen zijn van centraal belang en dienen aan al deze aspecten ten grondslag te liggen.

3. Uitvoering van de SES II-prestatieregeling met ambitieuze prestatiedoelen

3.1 Een succesvolle uitvoering van de prestatieregeling, met ambitieuze doelen op het gebied van veiligheid, kostenefficiëntie, capaciteit/vertragingen en vluchtefficiëntie, is van cruciaal belang voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Een doortastende politieke inzet is nodig om snel resultaten te kunnen boeken. In dit verband benadrukt het EESC dat het van groot belang is dat de EU-lidstaten zich houden aan hun toezegging om vaart te zetten achter de invoering van een gemeenschappelijk Europees luchtruim, zoals tijdens de Europese Vervoersraad in mei 2010 is overeengekomen. Het is zorgwekkend dat de EU-lidstaten niet erg warm lijken te lopen voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

3.2 Het EESC acht het van doorslaggevend belang dat de EU-prestatiedoelen en de nationale FAB-doelstellingen op elkaar aansluiten. Er moet dan ook een systeem worden ontwikkeld om inconsistenties tussen deze doelstellingen weg te nemen. In de praktijk komt dit erop neer dat degenen met de slechtste prestaties ambitieuzere doelstellingen nodig hebben dan degenen die het beter doen. De *ATM Cost-Effectiveness Benchmarking Reports* (ACE) van de *Performance Review Commission* van Eurocontrol zouden gebruikt moeten worden om gedetailleerde doelstellingen voor de afzonderlijke ATM-aanbieders vast te stellen. Er zouden veiligheidsstreefcijfers opgesteld en ingevoerd moeten worden om in combinatie met de andere prestatiedoelen tot een uitgebalanceerde aanpak te komen. Het veiligheidsniveau dient voorop te blijven staan. De veiligheid dient verder verbeterd te worden.

3.3 Het EESC wijst erop dat het van belang is ervoor te zorgen dat de nationale toezichhoudende autoriteiten onafhankelijk van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten en vrij van politieke beïnvloeding blijven. Dit is onontbeerlijk voor een succesvolle implementatie. De nationale toezichhoudende autoriteiten dienen dan ook over voldoende middelen te beschikken. De Europese Commissie zou er met behulp van de instrumenten die het SES II-pakket biedt, nauwlettend op moeten toezien dat deze beginselen strikt worden nageleefd. Bovendien zouden de nationale toezichhoudende autoriteiten hun activiteiten beter op elkaar moeten afstemmen door intensief gebruik te maken van het reeds opgerichte platform voor nationale toezichhoudende autoriteiten. Daarnaast zou, waar dit wenselijk is, consolidatie binnen de functionele luchtruimblokken nagestreefd moeten worden om schaalvoordelen te behalen en te voorkomen dat de kosten van toezicht stijgen. Tegen deze achtergrond zou de rol van de FAB-coördinator uitgebouwd kunnen worden.

3.4 De prestatieregeling zou betrekking moeten hebben op zowel „en route“-heffingen als plaatselijke luchtvaartnavigatieheffingen. Alleen op die manier kunnen echte voordelen behaald worden voor luchtvaartmaatschappijen en passagiers, op basis van het „gate-to-gate“-concept. Indien er een duidelijke routekaart opgesteld kan worden, zullen de directe en indirecte kosten van het Europese ATM-systeem en dus de kosten van de luchtverkeersleiding, die op gebruikers van het luchtruim (passagiers en klanten in het goederenvervoer) worden verhaald, op langere termijn beperkt kunnen worden.

3.5 Het EESC is van mening dat de SES II-prestatieregeling gekoppeld zou moeten worden aan een goed uitgewerkte stimuleringsregeling. Er kan geen grotere stimulans worden gegeven dan door het huidige systeem, waarbij alle ATM-kosten verhaald worden, af te schaffen (zoals reeds via het SES II-pakket is overeengekomen) en te vervangen door een systeem dat werkt op basis van vaste kosten.

3.6 Netwerkfuncties, zoals de *Central Flow Management Unit* (CFMU) en de *Central Route Charges Office* (CRCO) van Eurocontrol, zouden ook op duidelijke prestatiedoelen gebaseerd moeten worden. Daarbij moeten wel waarborgen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat het prestatiebeoordelingsorgaan (*Performance Review Body* - PRB) strikt onafhankelijk is van die netwerkfuncties.

4. Invoering van functionele luchtruimblokken op basis van deze ambitieuze prestatiedoelen

4.1 Convergentie in de richting van een minimumaantal functionele luchtruimblokken, die hoofdzakelijk zijn gebaseerd op eisen m.b.t. verkeersstromen, capaciteit en kostenefficiëntie, is en blijft een doelstelling. Voor alle functionele luchtruimblokken zouden dezelfde veiligheidsmaatregelen en -procedures moeten gelden. De functionele luchtruimblokken zijn een cruciaal instrument om afzonderlijke verleners van luchtvaartnavigatiediensten in staat te stellen te voldoen aan de ambitieuze prestatiedoelen, die in 2012 van kracht worden.

4.2 De functionele luchtruimblokken moeten ontwikkeld worden op basis van de operationele behoeften, rekening houdend met de veiligheid, de capaciteit van het luchtruim, het streven naar lagere kosten en naar verbeteringen op milieugebied door een grotere vluchtefficiëntie. Om dit streven te kunnen realiseren is politieke wil en toezicht op het hoogste niveau noodzakelijk. De Europese Commissie zou de parameters voor de prestaties van de verschillende FAB-initiatieven moeten vaststellen en nauwlettend in het oog moeten houden door gebruik te maken van het SES II-prestatiekader.

4.3 De functionele luchtruimblokken zijn noodzakelijk om een geleidelijke technische integratie van het versnipperde Europese ATM-systeem op basis van een routekaart met duidelijke doelstellingen tot stand te brengen. Dit vergt een heldere coördinatie en samenwerking tussen de luchtruimblokken.

4.4 Om veranderingen in werkmethoden door te kunnen voeren zijn goede arbeidsverhoudingen van doorslaggevend belang. Dit vergt een adequate, doorlopende raadpleging in de ware zins des woords. Een goede sociale dialoog is ook een absolute noodzaak, willen we problemen in de toekomst voorkomen. De werknemers in de sector vormen een essentieel kapitaal; veranderingen in werkmethoden kunnen leiden tot sociale conflicten als ze niet behoedzaam worden doorgevoerd.

4.5 Krachtens de SES-verordening moeten verleners van luchtvaartnavigatiediensten rampenplannen hebben voor al hun diensten, in geval van gebeurtenissen die hun dienstverlening sterk verstoren of onmogelijk maken. Verleners van luchtvaartnavigatiediensten moeten zich op doeltreffendere en kostenefficiëntere oplossingen concentreren door eerst uit te zoeken of ze niet kunnen terugvallen op bestaande nationale infrastructuur (bijv. andere luchtverkeersleidingscentra of militaire faciliteiten), en moeten bij de ontwikkeling van de functionele luchtruimblokken alvast voorzieningen voor dergelijke rampen opnemen.

4.6 Samenwerking tussen de verleners van burgerluchtvaartdiensten en militaire luchtvaartdiensten is van cruciaal belang voor de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en om de belangrijkste knelpunten in het hart van Europa weg te nemen. De lidstaten en de Europese Commissie moeten bij de functionele luchtruimblokken streven naar een dusdanige civiel-militaire samenwerking, dat op een pragmatische, niet-politieke wijze in de behoeften van beide partijen wordt voorzien. Aangezien ook derde landen en de VS hierbij zijn betrokken, is een nauwere coördinatie met de NAVO onontbeerlijk. Bij sommige functionele luchtruimblokken is

een reallocatie van sommige militaire oefenzones weg van de belangrijkste burgerluchtvaartroutes voorzien. Het EESC staat hier positief tegenover en vindt dat hier bij alle FAB-initiatieven actief naar gestreefd zou moeten worden. Daarnaast is invoering van een ATM-nachtrouten netwerk, zoals sommige functionele luchtruimblokken voorzien, iets dat bij alle functionele luchtruimblokken nagestreefd zou moeten worden om de vluchtefficiëntie 's nachts, wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van militaire oefenzones, te vergroten.

4.7 Het EESC acht het ook van essentieel belang om het concept van functionele luchtruimblokken en een gemeenschappelijk Europees luchtruim uit te breiden tot over de EU-grenzen heen, met name in de richting van buurlanden van Europa. Dit vergt nadere samenwerking op internationaal niveau.

4.8 Politieke inzet is onontbeerlijk, willen de functionele luchtruimblokken daadwerkelijk voordeel opleveren voor de eindgebruikers. De Europese Commissie en de EU-coördinator voor functionele luchtruimblokken zouden de lidstaten moeten blijven herinneren aan hun plicht om het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de functionele luchtruimblokken te realiseren.

5. Benoeming van een beheerder van het Europese netwerk voor de uitoefening van ATM-netwerkfuncties

5.1 Het EESC is het er mee eens dat versterking van de Europese ATM-netwerkfuncties, zoals ontwerp van het routen netwerk, centraal beheer van de verkeersstromen en beheer van schaarse middelen (frequenties en transpondercodes), een essentieel onderdeel van het SES II-pakket uitmaakt.

5.2 Eurocontrol kan volgens het EESC een rol vervullen bij die functies, maar uitsluitend op voorwaarde dat dit in de EU-wetgeving wordt geregeld, dat de hervorming van het Eurocontrol-agentschap met succes is afgerond en dat de kosten van Eurocontrol verder gerationaliseerd worden. Dit vergt volledige politieke inzet van alle Eurocontrol-staten om de herstructurering van het agentschap door te zetten. Het is een goede zaak dat de Europese Commissie Eurocontrol heeft aangewezen als Europa's „netwerkbeheerder”.

5.3 Het EESC verzoekt de Europese Commissie dan ook dit cruciale aspect nauwlettend in de gaten te houden wanneer Eurocontrol het desbetreffende mandaat wordt verleend.

5.4 Het EESC maakt zich zorgen over de voorspelde toename van het aantal aan de luchtverkeersleiding toe te schrijven vertragingen in de zomer van 2011. Het spoort Eurocontrol als SES-netwerkbeheerder aan om in samenwerking met verleners van luchtvaartnavigatiediensten en gebruikers van het luchtruim op korte termijn oplossingen te vinden om de gevolgen voor het luchtverkeer en de reizigers te verlichten.

5.5 Tot slot herinnert het EESC eraan dat de uitbarstingen van de IJslandse vulkaan Eyjafjallajökull in 2010 leidden tot sluitingen van het luchtruim, met enorme verstoringen voor de luchtvaartsector en de reizigers als gevolg. De luchtvaartsector en de EU-economie als geheel werden hierdoor met hoge

kosten opgezadeld. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen werd overeengekomen dat Europa zijn procedures moest herzien. Het EESC acht het noodzakelijk dat Europa zijn procedures gelijktrekt met de beste praktijken in andere delen van de wereld, zoals in de VS. Europa is namelijk de enige regio ter wereld waar de verantwoordelijkheid voor het hanteren van de mogelijke risico's van vulkanisch as niet bij de luchtvaartmaatschappijen berust. De oefening die de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) onlangs (april 2011) heeft gehouden, waarbij een vulkaanuitbarsting met aswolk werd gesimuleerd, heeft aangetoond dat er weliswaar enige vooruitgang is geboekt, maar dat een meer solide begeleiding nodig is om een nieuwe versnipperde aanpak te voorkomen. Het EESC dringt er bij het EASA op aan om alle EU-lidstaten duidelijke begeleiding te bieden bij de invoering van een herzien beleid.

6. Hervorming van Eurocontrol ter ondersteuning van SES, met een smallere kostenbasis

6.1 Het EESC is zeer te spreken over de significante vooruitgang die Eurocontrol onder leiding van zijn directeur-generaal heeft gemaakt met zijn herstructurering tot een slankere organisatie ter ondersteuning van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Dit doorlopende proces, dat de volledige inzet van alle Eurocontrol-staten vergt, zou bespoedigd moeten worden.

6.2 Het EESC is verheugd dat Eurocontrol binnen zijn agentschap een SES-pijler heeft opgericht om het gemeenschappelijk Europees luchtruim technische ondersteuning te bieden. De verschillende functies van Eurocontrol, de daartoe benodigde middelen en de wijze waarop de functies gefinancierd moeten worden, dienen volledig transparant te zijn. Het spreekt voor zich dat de luchtvaartmaatschappijen niet hoeven te betalen voor overheidstaken, zoals de SES-pijler. Er moet dan ook nog verder worden gewerkt aan het vaststellen van de juiste bestuursprincipes voor Eurocontrol, zodat het mogelijk wordt om de SES-doelstellingen onverkort na te streven.

6.3 Het is ook belangrijk dat uitgegaan blijft worden van een pan-Europese aanpak, d.w.z. een aanpak die zich niet tot de grenzen van de EU beperkt. De Europese Commissie zou de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte daarom moeten uitbreiden tot alle buurlanden van de Europese Unie.

7. SESAR als technische en operationele poot van SES, met overheidsfinanciering ter ondersteuning van de implementatiefase

7.1 Het SESAR-programma is ingevoerd als technische en operationele aanvulling op SES II. De Europese Commissie verwacht dat met SESAR een Europees ATM-systeem voor 2020 en daarna wordt ingevoerd dat, vergeleken met de huidige prestaties, het volgende mogelijk maakt:

- verdrievoudiging van het aantal luchtverkeersbewegingen en tegelijkertijd beperking van de vertragingen;
- een tienvoudige verbetering van de veiligheidsprestaties;

- afname van de milieugevolgen van de luchtvaart met 10 %;
- daling van de kosten van ATM-diensten voor de gebruikers van het luchtruim met minstens 50 %.

7.2 Het EESC meent dat deze doelstellingen plus interoperabiliteit met ATM-systemen van derde landen (zoals het NextGen initiatief van de VS) de motor van het SESAR-programma moeten blijven. Het is ingenomen met het memorandum van samenwerking dat op 3 maart 2011 in Boedapest tussen SESAR en NextGen is getekend. Hiermee is een stap gezet in de richting van een betere synchronisatie van de twee belangrijkste ontwikkelingsprojecten op het gebied van wereldwijde ATM-systemen.

7.3 Het is van essentieel belang om frontofficemedewerkers te blijven betrekken bij de ontwikkeling van SESAR. Het is ook absoluut noodzakelijk dat het personeel wordt opgeleid in het gebruik van nieuwe technologie en nieuwe bedrijfsconcepten.

7.4 Wel wijst het EESC erop dat SESAR weliswaar op langere termijn voordelen zal opleveren voor de gebruikers van het luchtruim, de burgers van de EU en het milieu, maar dat de invoering van het systeem met vele complexe uitdagingen gepaard zal gaan. Een tijdige en doeltreffende implementatie van SESAR is van cruciaal belang. Naast een krachtige inzet van de sector zal ook uitgebreide politieke en financiële ondersteuning in de vorm van een publiek-privaat partnerschap noodzakelijk zijn. De invoering van SESAR zou dan ook onlosmakelijk deel moeten uitmaken van de Europa 2020-strategie, om een sterk economisch bestuur op basis van een helder bedrijfsmodel als ook wederzijdse samenwerking en harmonisatie met het NextGen-systeem van de VS tot stand te kunnen brengen.

7.5 Het EESC is van mening dat de volgende uitdagingen rond de invoering van SESAR om een oplossing vragen:

7.5.1 Zorgen voor een gesynchroniseerde invoering van verbeteringen aan de lucht- en grondinfrastructuur.

- Het is zaak het masterplan te actualiseren door een duidelijke routekaart vast te stellen waarbij Commissie, lidstaten, verleners van luchtvaartnavigatiediensten en gebruikers van het luchtruim zich ertoe verbinden zorg te dragen voor een grotere samenhang met het SES-kader, m.i.v. de functionele luchtruimblokken. De gemeenschappelijke onderneming SESAR zou dringend moeten overgaan tot evaluatie van de werkzaamheden die tot nu toe zijn ondernomen, en moeten aangeven hoe ieder belangrijk SES-onderdeel kan bijdragen aan de prestatiedoelen van de EU, van de functionele luchtruimblokken en van de lidstaten.
- De SESAR-technologieën moeten worden ingevoerd overeenkomstig een beproefd positief bedrijfsmodel, dat een geloofwaardige veiligheidsanalyse en een positieve en betrouwbare kosten-batenanalyse omvat, op basis waarvan de vereiste prestatieverbeteringen overeengekomen en vastgelegd worden. In geval van technologieën waarvan niet kan worden aangetoond dat zij bijdragen tot verwezenlijking van de doelstellingen in de EU (m.i.v. de doelstellingen op veiligheidsgebied) of een veilige en tijdige overschakeling mogelijk maken, moeten de werkzaamheden worden stopgezet.
- De uitvoering van het SESAR-masterplan vergt de volledige inzet van alle EU-lidstaten.

7.5.2 Ervoor zorgen dat er op tijd voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de invoering van SESAR.

7.5.2.1 De tenuitvoerlegging van SESAR zal Europa als geheel een aanzienlijke meerwaarde op economisch, strategisch en milieugebied opleveren. Indien SESAR een vertraging van tien jaar zou oplopen, zou dit resulteren in een rechtstreeks negatief effect op het BBP van meer dan 150 miljard EUR voor de EU-27 en in een energie-efficiëntieverlies van meer dan 150 miljoen ton CO₂.

7.5.2.2 Met de invoering van SESAR is echter een totale investering van meer dan 30 miljard EUR gemoeid en het is een enorme uitdaging om SESAR in een vroeg stadium van de nodige financiële middelen en uitrusting (zowel in de lucht als op de grond) te voorzien, om de prestatieverbeteringen die van de invoering van de nieuwe technologieën worden verwacht, zo spoedig mogelijk te realiseren.

7.5.2.3 Dat de invoering van SESAR gepaard gaat met financieringsproblemen, komt doordat investeringen en opbrengsten gedeeltelijk van elkaar zijn losgekoppeld tijdens de overgangsfase: zo zal een luchtvaartmaatschappij die in nieuwe boordapparatuur investeert, hiervan pas profijt hebben als ook de verleners van luchtvaartnavigatiediensten de bijbehorende investeringen hebben gedaan. Anderzijds wordt de investering voor een verlener van luchtvaartnavigatiediensten (die, om winst te genereren, moet investeren in een omgeving waar minder goed wordt gepresteerd) mogelijk pas rendabel wanneer er een aanzienlijk aantal vliegtuigen met de apparatuur is uitgerust. Tot slot is het ook mogelijk dat sommige veranderingen het netwerk als geheel ten goede komen en uit commercieel oogpunt aantrekkelijk zijn, maar wel vergen dat enkele belanghebbende partijen investeringen doen die hun per saldo geld kosten. In dit geval dienen financiële middelen beschikbaar gesteld te worden.

7.5.2.4 Financiële middelen van de EU om de invoering van SESAR te ondersteunen zouden daarom gebruikt worden t.b.v. een gesynchroniseerde en snelle overname van de SESAR-technologie door de exploitanten (verleners van luchtvaartnavigatiediensten, gebruikers van het luchtruim, luchthavens). Om de continuïteit van de investeringen in O&O en innovatie te waarborgen moeten er bovendien voor de periode 2014-2020 extra financiële middelen voor de luchtverkeersbeveiliging worden uitgetrokken, ter hoogte van de middelen die voor de huidige O&O-fase beschikbaar zijn.

7.5.2.5 Om het tempo te bereiken dat nodig is om aan de ATM-prestatiedoelen te voldoen, vergt de invoering van SESAR naar verwachting ca. 3 miljard EUR van de EU, een bedrag dat bijeen gebracht zou kunnen worden door verschillende financiële faciliteiten die momenteel worden besproken, te combineren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend – om eigen middelen van de sector, EU-projectobligaties, garanties, en leningen van de EIB. Voor de periode tussen 2014 en 2020 kan worden geconcludeerd dat:

SESAR waarschijnlijk niet op tijd ingevoerd kan worden als er geen EU-middelen voor worden uitgetrokken.

7.5.3 Invoering van de juiste bestuursstructuur voor SESAR

- Oprichting van een onafhankelijk orgaan voor de invoering van SESAR, waarbij financiering en invoering worden ondergebracht in één managementkader.

- Dit orgaan moet aangestuurd worden door de sector en beschikken over een bestuursstructuur die bestaat uit gebruikers van het luchtruim, luchthavens en verleners van luchtvaartnavigatiediensten, omdat zij de grootste investeringsrisico's lopen. Andere belanghebbende partijen in de luchtvaart dienen naar behoren geraadpleegd te worden.
- Tijdens de gehele uitvoeringsfase van SESAR moeten de vertegenwoordigers van de werknemers in de luchtvaartsector naar behoren worden geraadpleegd.
- De rol van de fabrikanten (van apparatuur) in de invoeringsfase is in de eerste plaats om apparatuur voor luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en verleners van luchtvaartnavigatiediensten te vervaardigen dat aan de SESAR-eisen voldoet. In tegenstelling tot hetgeen momenteel het geval is bij het bestuur van de Gemeenschappelijke Onderneming SESAR, zouden fabrikanten dus niet moeten deelnemen aan het bestuur van de invoering van SESAR, dit om belangenconflicten te voorkomen.
- Zorg dragen voor coördinatie op Europees niveau t.b.v. een gesynchroniseerde invoering van SES-technologieën in overeenstemming met de bindende netwerkdoelstellingen. Bij de uitvoering van deze taak zou het orgaan aanbevelingen kunnen doen met het oog op de financiering.

7.6 Tot slot wijst het EESC erop dat SESAR alleen resultaten zal opleveren indien de hierboven uiteengezette politieke en institutionele problemen zo spoedig mogelijk worden opgelost en indien de nodige publieke middelen worden vrijgemaakt voor de uitvoering van het programma.

8. Eén regelgevende EU-instansie voor de veiligheid op basis van het EASA-systeem

8.1 Het EESC stelt vast dat het werkerrein van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) met het SES II-pakket wordt uitgebreid tot ATM-veiligheidsregulering op EU-niveau. Zo wordt gekozen voor een geïntegreerde benadering van de regulering van en het toezicht op het luchtverkeersbeveiligingssysteem in de EU op basis van een gate-to-gate-concept.

8.2 Duidelijke toezichthoudende taken voor het EASA, die bijv. gericht zijn op de inspectie van de prestaties door de nationale toezichthoudende autoriteiten om te waarborgen dat de verleners van luchtvaartnavigatiediensten gemeenschappelijke eisen in acht nemen, zullen de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim vergemakkelijken.

8.3 Het EESC steunt dit concept, maar acht het wel van essentieel belang dat de vormgeving van deze nieuwe bevoegdheden van het EASA in de praktijk nauwlettend in de gaten wordt gehouden. Het is belangrijk dat de ATM-veiligheidsvoorschriften van het EASA voortbouwen op de huidige SES-voorschriften. Het is niet de bedoeling dat het EASA probeert opnieuw het wiel uit te vinden door middel van lastige regels die niet in het belang zijn van de veiligheid.

8.4 Het EESC is van mening dat op korte termijn gebruik gemaakt zou moeten worden van de middelen en expertise van Eurocontrol als technische ondersteuning van het werk van het EASA op het gebied van de ATM-veiligheidsvoorschriften.

8.5 Tot slot wijst het EESC nogmaals op het belang van een „cultuur van billijkheid” (zie advies TEN/416 over de verordening inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart). Het is voor de veiligheid van de luchtvaart essentieel dat er een rechtskader tot stand wordt gebracht waarbinnen alle bij ongevallen of incidenten betrokken partijen in een sfeer van vertrouwen informatie kunnen uitwisselen en vrijuit kunnen spreken. Op EU-niveau moet meer worden gedaan om te verzekeren dat alle lidstaten hun strafrechtssystemen zodanig aanpassen, dat er een dergelijke cultuur van billijkheid tot stand komt. Het is met name van belang dat er een EU-handvest inzake een „cultuur van billijkheid” wordt opgesteld.

9. Veiligheid en menselijke factoren

Veiligheid omvat meer dan alleen veiligheidsvoorschriften. Het omvat ook menselijke capaciteiten, een veiligheidscultuur, vaardigheden en opleiding en het managen van teamvaardigheden.

In dat verband is het van belang:

- te erkennen dat mensen proactief kunnen inspelen op veiligheidsrisico's, waarbij vooral de effecten van vermoeidheid van invloed zijn;
- ervoor te zorgen dat werknemers over de juiste vaardigheden beschikken en goed zijn opgeleid;
- de sociale partners op alle niveaus meer te betrekken bij de invoering van het gemeenschappelijk Europees luchtruim;
- een gezonde veiligheidscultuur op te bouwen waarbij open rapportage en een „cultuur van billijkheid” de basis vormen voor de veiligheidsprestaties.

Brussel, 21 september 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON