

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 216/2008 op het gebied van luchtvaartterreinen, luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten, het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (herschikking) en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het gemeenschappelijk Europees luchtruim sneller ten uitvoer leggen

(COM(2013) 408 final — COM(2013) 409 final — 2013/0187 (COD) en COM(2013) 410 final — 2013/0186 (COD))

(2014/C 170/20)

Rapporteur: de heer **McDONOGH**

Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben op resp. 1 juli 2013 en 17 juli 2013, op grond van de artt. 100 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 216/2008 op het gebied van luchtvaartterreinen, luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten, het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (herschikking) en de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het gemeenschappelijk Europees luchtruim sneller ten uitvoer leggen

COM(2013) 408 final — COM(2013) 409 final — 2013/0187 (COD) en COM(2013) 410 final — 2013/0186 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 november 2013 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 10 en 11 december 2013 gehouden 494^e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 180 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky, SES) blijft een topprioriteit van het Europese luchtvaartbeleid, met nog niet gerealiseerde mogelijkheden voor besparingen en verbeteringen op het vlak van kwaliteit, veiligheid, milieuvriendelijkheid en capaciteit in de luchtvaartsector en de Europese economie als geheel. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft de afgelopen jaren onophoudelijk het standpunt van het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigd in het debat over het gemeenschappelijk Europees luchtruim, en heeft verschillende adviezen ⁽¹⁾ goedgekeurd waaraan de vele betrokken partijen uit de luchtvaartsector hebben bijgedragen. In al deze adviezen toonde het EESC zich een groot voorstander van het SES-project.

1.2 De wetgevingsvoorstellen behelzen een evolutie, geen revolutie. Zij bouwen voort op eerdere hervormingen en stellen geen toekomstige hervormingen voor. Zij zouden moeten helpen om het Europese ATM-systeem de komende jaren om te vormen tot een meer geïntegreerd operationeel luchtruim, voortbouwend op de resultaten die sinds 2004 zijn gerealiseerd.

1.3 Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan de moed en politieke wil te tonen om het SES onverwijld tot stand te brengen. De Europese Commissie zou hierbij een leidende rol op zich moeten nemen.

⁽¹⁾ PB C 182, 4.8.2009, blz. 50-55; PB C 376, 22.12.2011, blz. 38-43; PB C 198, 10.7.2013, blz. 9-13.

1.4 Om deze essentiële en al te lang uitgebleven hervorming op gang te brengen, is een alomvattende prestatieregeling van groot belang. De teleurstellende uitvoering van de kostenefficiëntiedoelstellingen tijdens de eerste referentieperiode (RP1) maakt het des te belangrijker dat de streefcijfers voor RP2 de totstandkoming van echte, goed werkende functionele luchtruimblokken (Functional Airspace Blocks, FAB's) mogelijk maken, synergieën te realiseren, en een eind te maken aan de overlappingsen tussen de 37 verschillende verleners van luchtvaartnavigatiediensten (Air Navigation Service Providers (ANSP's)).

1.5 Hoewel de totstandkoming van een SES aanvankelijk niet zonder horten en stoten zal verlopen, zal het Europese luchtverkeer hierdoor gestaag kunnen groeien, waardoor er belangrijke nieuwe werkgelegenheidskansen worden gecreëerd, en Europese carrièremogelijkheden voor luchtverkeersleiders.

1.6 Zonder verder uitstel moet er een grootschalige sociale dialoog worden opgezet. Alleen een alomvattend HR-partnerschap in de Europese luchtvaartsector kan zorgen voor de nodige commitment van alle partijen en een geharmoniseerde aanpak van de totstandkoming van een echt SES, waar de werkgelegenheid in alle takken van de luchtvaartwaardeketen, het milieu en zeker ook de Europese consumenten bij gebaat zijn.

1.7 De integratie en consolidatie van de FAB's en de vermindering van het aantal FAB's zou zo snel mogelijk een feit moeten zijn. Het concept van virtuele centra is een technische, met SESAR compatibele innovatie, die tegelijkertijd een gestage en sociaal aanvaardbare overgang mogelijk maakt. De invoering van SESAR vraagt in dit verband om een hervorming van het ATM-systeem. De normalisering van ATM-apparatuur in de EU moet worden voortgezet.

1.8 Ook zouden de grenzen van de FAB's moeten worden herzien, zodat zij de juiste vorm en omvang krijgen om hun doel te bereiken. Meer dan de geografische nabijheid of politieke/culturele verwantschap zouden de verkeersstromen, synergieën in de dienstverlening en potentiële verbeteringen van de prestaties bepalend moeten zijn voor de samenstelling van de FAB's.

1.9 De voorgestelde versterking van de functie van „netwerkbeheerder”, waarbij het Europese netwerk prevaleert boven het nationale belang, wordt sterk toegejuicht.

1.10 Het Comité neemt nota van het initiatief om de ondersteunende ATM-diensten te ontvlechten, waardoor meer concurrentie mogelijk wordt. Het benadrukt dat de Commissie, alvorens dergelijke maatregelen te nemen, eerst een onafhankelijke effectbeoordeling moet voorbereiden over de gevolgen hiervan, met name wat betreft de sociale en werkgelegenheidsaspecten ⁽²⁾.

1.11 De doelstellingen moeten zowel op verbetering van de efficiëntie als op de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en verbetering van de veiligheid van de luchtvaart zijn gericht.

1.12 De gebruikers van het luchtruim moeten meer worden betrokken bij de formulering van het beleid.

2. Inleiding

2.1 De Europese luchtvaartsector speelt een vitale rol in de Europese economie door het bevorderen van handel en toerisme, en is een drijvende kracht achter de groei van de werkgelegenheid. Luchtverkeersleiding is een bepalende factor in de waardeketen van de luchtvaartsector. Ze moet zorgen voor veilige, snelle en rendabele luchtverkeersstromen, waardoor het brandstofgebruik, de koolstofemissies en de vluchttijden afnemen.

2.2 In het verleden hebben de Europese luchtverkeersleidingsdiensten zich echter steeds ontwikkeld binnen nationale grenzen, waarbij elke lidstaat zijn eigen ATM-systeem vaststelde. Dit heeft geleid tot een dure en inefficiënte structurele versnippering van het Europese luchtruim. Bovendien komen de ATM-systemen onvoldoende tegemoet aan de behoeften van hun klanten, de luchtvaartmaatschappijen, en uiteindelijk dus ook de betalende passagiers.

⁽²⁾ Zie PB C 198, 10.7.2013, blz. 9-13 (paragraaf 4.7)

2.3 De tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de bijbehorende hervorming van het Europese ATM-systeem moeten worden versneld om onze luchtvaartgebruikers te helpen het hoofd boven water te houden, gezien de sterke wereldwijde concurrentie, met opkomende luchtvaartmachten als Oekraïne en Turkije in de onmiddellijke nabijheid van de EU ⁽³⁾, en om toekomstige economische groei mogelijk te maken. Aangezien de resultaten van de wetgevingspakketten SES I en SES II tot op heden nogal teleurstellend waren, stelt de Commissie een doelgericht wetgevingsvoorstel ⁽⁴⁾ voor om een snelle tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim mogelijk te maken. Dit laatste wetgevingspakket, SES II+, bestaat uit de herziening van de vier verordeningen inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim ⁽⁵⁾ en de wijziging van de verordening tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart ⁽⁶⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Doel van het SES-initiatief is de doeltreffendheid van de organisatie en het beheer van het Europese luchtruim in haar totaliteit te vergroten.

3.2 Op basis van de analyse in de huidige mededeling ⁽⁷⁾ en de bijbehorende effectbeoordeling ⁽⁸⁾, stelt de Commissie een wetgevingspakket (SES II+) ⁽⁹⁾ voor om de hervorming van het luchtverkeersbeheer (Air Traffic Management, ATM) in Europa te consolideren en waar mogelijk te versnellen, door de efficiëntie van de luchtvaartnavigatiediensten (Air Navigation Services, ANS) te verbeteren en verder te werken aan de consolidatie van het Europese ATM-systeem. De verslagen van de prestatiebeoordelingseenheid van Eurocontrol laten zien dat de inefficiënties en de versnippering van het systeem alleen al in 2010 meer dan 4 miljard EUR aan vermijdbare kosten hebben veroorzaakt.

3.3 Het eerste probleem dat in de effectbeoordeling van SES II+ aan de kaak wordt gesteld is het gebrek aan efficiëntie en kosteneffectiviteit bij het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten. Zowel wat kosten, vluchtefficiëntie als capaciteit betreft, verloopt de verlening van luchtvaartnavigatiediensten nog steeds zeer inefficiënt. Met name in vergelijking met de Verenigde Staten, die over een luchtruim van vergelijkbare grootte beschikken, wordt dit goed duidelijk. In de VS wordt het en-routeverkeer geleid door één enkele dienstverlener, tegenover 38 in Europa. De dienstverlener in de VS verstrekt luchtverkeersleiding aan 70 % meer vluchten met 38 % minder personeel. De belangrijkste redenen voor dit verschil in efficiëntie en productiviteit zijn het feit dat de EU-lidstaten niet bereid zijn om voldoende uitdagende kosteneffectiviteitsdoelstellingen vast te stellen in RP1 van de prestatieregeling, het feit dat zelfs deze bescheiden doelstellingen niet worden gehaald, een ondoeltreffend overzicht en naleving door de toezichthoudende autoriteiten en het buitensporig hoge aandeel ondersteunend personeel bij de dienstverleners.

3.4 60% van de totale ATM-heffingen in Europa worden gegenereerd door 5 dienstverleners ⁽¹⁰⁾. De cruciale vraag is na te gaan waarom deze grote exploitanten, die toch van schaalvoordelen zouden moeten profiteren, drie of zelfs vier maal duurder opereren dan hun kleinere tegenhangers. Dit is in tegenspraak met alle economische theorieën. De totale waarde, op basis van de rechtstreekse en onrechtstreekse kosten voor de referentieperiode 2015-2019, wordt door de prestatiebeoordelingseenheid van Eurocontrol geschat op meer dan 70 miljard EUR.

In de prestatieregeling van het gemeenschappelijk Europees luchtruim worden EU-streefcijfers vastgesteld voor RP2, waaraan de nationale plannen van de lidstaten een evenredige bijdrage dienen te leveren. Of de algemene kostenefficiëntiedoelstellingen in de EU worden gehaald hangt er dan ook van af of de landen die de meeste kosten genereren een bijdrage aan de vereiste verbetering leveren. Tijdens RP1 was dit niet het geval.

⁽³⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 51-55.

⁽⁴⁾ Idem.

⁽⁵⁾ COM(2013) 410 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 409 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 408 final.

⁽⁸⁾ SWD(2013) 206 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 409 en 410 final.

⁽¹⁰⁾ Referentie: Overzichtstabel „Calculation of 2014 Unit Rates — Adjustments and revenues”; in de informatieve nota „Initial Estimates of the Route Charges Cost-Bases and Unit Rates”, op 16 juli 2013 gepubliceerd door het uitgebreid comité voor routeheffingen van Eurocontrol (blz. 6); http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin_item_2-en.pdf.

3.5 Het tweede probleemgebied dat moet worden aangepakt, is het gefragmenteerde ATM-systeem. Het Europese ATM-systeem bestaat uit 28 nationale instanties die toezicht houden op meer dan honderd verleners van luchtvaartnavigatiediensten, die ieder door een aparte nationale instantie worden gecontroleerd, met alle verschillen in systemen, regels en procedures van dien. Er zijn veel extra kosten als gevolg van het feit dat Europa zoveel dienstverleners kent, die elk verantwoordelijk zijn voor hun eigen kapitaal investeringsprogramma's, hun eigen aankoopbeleid en het onderhoud van hun systemen, die vaak onverenigbaar zijn met die van andere ANSP's⁽¹¹⁾. De problemen worden versterkt door aparte opleidingen van personeel, het bestaan van aparte uitvoeringsprocedures, en het feit dat de dienstverlening zich beperkt tot een klein luchtruim. Alles bij elkaar trekken de 38 belangrijkste nationale ANSP's jaarlijks zo'n 1 miljard euro uit voor investeringen in kapitaalgoederen. Dit gebeurt echter zonder enige coördinatie en zonder dat wordt gekeken of dit aan het hele netwerk ten goede komt.

3.6 Het SES II+-initiatief is bedoeld om deze momenteel gescheiden besluitvorming meer te coördineren, wat zowel het netwerk als de samenwerking ten goede moet komen.

4. Evolutie van de prestaties van luchtvaarnavigatiediensten

4.1 Eind jaren '90 had Europa te kampen met grote vertragingen en inefficiënties bij de verlening van luchtverkeersleidingsdiensten. Nu, meer dan tien jaar later, is het Europees luchtruim nog steeds sterk versnipperd.

4.2 In 2011 bedroegen de directe en indirecte kosten van luchtverkeersleiding in Europa in totaal ongeveer 14 miljard EUR. De directe kosten alleen al (die worden geïnd in de vorm van gebruikersheffingen) vertegenwoordigen meer dan 20 % van de totale exploitatiekosten, brandstof niet meegerekend, van de meest efficiënte luchtvaartmaatschappijen. In tegenstelling tot andere vervoerswijzen worden al deze kosten doorberekend aan de gebruikers, dus de consumenten.

4.3 Terwijl de productiviteit (gemeten in werkuren van de luchtverkeersleiders) de voorbije tien jaar met ongeveer 18 % is toegenomen, zijn de totale arbeidskosten van de luchtverkeersleiders sneller gestegen (met bijna 40 %). De luchtverkeersleiders vertegenwoordigen echter slechts een derde van het totale personeelsbestand van ANSP's, wat erop wijst dat zij zeer veel ondersteunend personeel in dienst hebben (ongeveer 30 000 mensen in 2011).

5. De efficiëntie van het gemeenschappelijk Europees luchtruim verbeteren

5.1 Uit het verleden blijkt dat lidstaten die alleen eigenaar of meerderheidseigenaar zijn van de luchtverkeersleidingsdiensten, sterk geneigd zijn zich te focussen op de inkomsten uit dit systeem, die door de gebruikers worden gefinancierd. Zij kunnen dan ook weigerachtig staan tegenover een fundamentele omschakeling naar een meer geïntegreerd luchtruim, waardoor beperkingen zouden kunnen worden opgelegd aan de huidige routes door hun nationale luchtruim, die de lidstaten/ANSP's waarschijnlijk hebben gekozen met het oog op het genereren van inkomsten.

5.2 Een meer samenhangende netwerkbenadering van de routeplanning zou de gemiddelde vluchtduur door het Europese luchtruim met zo'n 10 minuten kunnen inkorten, waardoor minder brandstof wordt verbruikt en de CO₂-uitstoot afneemt. Hoewel de huidige inefficiëntie geen echt nadelige gevolgen heeft voor ANSP's of lidstaten, worden de kosten hiervan doorberekend aan de klanten van luchtvaartmaatschappijen, en dus ook de consumenten.

5.3 In het huidige systeem hebben de lidstaten in het Single Sky-comité (SSC) het laatste woord over de doelstellingen, de vaststelling van prestatieplannen en de aanvaarding van corrigerende maatregelen in het geval de doelstellingen niet worden gehaald. Zoals opgemerkt in een eerder advies van het EESC⁽¹²⁾ zouden gebruikers en ANSP's de vergaderingen van het SSC zo nodig als waarnemers moeten kunnen bijwonen. Het Comité erkent dat de Commissie moeite heeft gedaan om de raadpleging van niet-gouvernementele belanghebbenden van het gemeenschappelijk Europees luchtruim te verbeteren, met name door een apart raadgevend orgaan⁽¹³⁾ voor de luchtvaartsector in het leven te roepen, maar is van mening dat een efficiënte tenuitvoerlegging van dat gemeenschappelijk Europees luchtruim een betekenisvolle dialoog en de volledige participatie van alle belanghebbenden en lidstaten vergt.

⁽¹¹⁾ EUROCONTROL report on U.S./Europe Comparison of ATM-Related Operational Performance, 2010

⁽¹²⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 9

⁽¹³⁾ Het Raadgevend orgaan voor de luchtvaartsector (Industry Consultation Body, ICB) is in 2004 voor het eerst bijeengekomen. Volgens de website van de Europese Commissie biedt dit orgaan alle belanghebbende partijen de kans om de Europese Commissie te vertellen wat zij verwachten van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, en hun mening te geven over de verschillende opties en tijdschema's. De Commissie is voornemens om het advies van het ICB in te winnen, niet alleen voor wetgevingsinitiatieven, maar ook voor haar investeringen in normalisering, onderzoek en infrastructuur. (http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/consultation_body_en.htm)

5.4 In haar nieuwe wetgevingspakket stelt de Commissie voor om de controle- en sanctiemechanismen te versterken. Aangezien de Commissie de hoedster van de prestatieregeling is en hiervoor de eindverantwoordelijkheid draagt, steunt het EESC het voorstel van de Commissie om de leden van het prestatiebeoordelingsorgaan voortaan rechtstreeks door de Commissie te laten benoemen, om hun onafhankelijkheid te waarborgen.

6. Specifieke opmerkingen

6.1 Concurrentie is de beste regulerende factor, maar dit aspect ontbreekt totaal in de verlening van ATM-kerndiensten. Het is niet erg realistisch om te denken dat concurrentie op korte tot middellange termijn kan worden ingevoerd in alle ATM-diensten. Uit de analyse van de Commissie blijkt dat de kerndiensten natuurlijke monopolies zijn, tenminste met de huidige technologie. Bij gebrek aan concurrentie is het des te belangrijker dat er een robuuste economische regulering is ten aanzien van deze monopolisten, als alternatief voor concurrentie. Het EESC staat dan ook achter het voorstel, dat impliciet verborgen zit in SES II+, dat de Commissie in feite verantwoordelijk is voor de economische regulering van ATM in Europa.

6.2 Het eerste SES-pakket uit 2004 had tot doel om de verstrekking van ondersteunende diensten te baseren op marktmechanismen, teneinde de efficiëntie ervan te verbeteren. In de praktijk is weinig bereikt, hoewel de resultaten in de twee landen waarin dergelijke maatregelen zijn genomen (in Zweden en het VK) positief waren (een van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten schatte de besparing op ongeveer 50 % in vergelijking met de interne dienstverlening).

6.3 In de praktijk is het gemakkelijker om concurrentie in te voeren voor ondersteunende diensten als meteorologische diensten, luchtvaartinlichtingen, communicatie, navigatie of toezicht. Tal van bedrijven binnen en buiten de ATM-wereld kunnen dergelijke diensten aanbieden. De diensten kunnen worden opgedeeld tussen meerdere dienstverleners voor een optimale concurrentie, of — zoals Eurocontrol onlangs heeft gesuggereerd in zijn analyse van het concept „gecentraliseerde diensten” — worden toegekend aan één dienstverlener of groep dienstverleners die meerdere verleners van kerndiensten ondersteunen.

6.4 De Commissie is van mening dat marktmechanismen moeten worden ingevoerd om de efficiëntie bij het verlenen van ondersteunende diensten te vergroten. In haar wetgevingspakket stelt de Commissie voor om de afscheiding van deze diensten voort te zetten en bepaalde, hierboven vermelde ondersteunende diensten open te stellen voor concurrentie. De meeste diensten op de door Eurocontrol voorgestelde lijst te centraliseren diensten in verband met databeheer, kunnen door partijen buiten de ATM-wereld worden verricht. Daarom zou moeten worden overwogen om de openbare aanbestedingen ook open te stellen voor andere dan de bestaande ANSP's, ten einde enige mate van concurrentie in te voeren, met name in aanbestedingsprocedures.

6.5 Een aantal moeilijkheden in verband met de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim kan worden toegeschreven aan de moeilijkheden waarmee de nationale toezichthoudende instanties (NSA's, National Supervisory Authorities) te maken hebben: ontoereikende middelen, gebrek aan deskundigheid en het feit dat zij niet zelfstandig kunnen opereren maar afhankelijk zijn van zowel regeringen als ANSP's. Als hier niets aan wordt gedaan komt de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim in gevaar. De grote hoeveelheid nationale NSA's is wat Europa onderscheidt van de VS, waar er maar één regelgevende instantie is. Een EU-verordening over ATM — wellicht op basis van de functionele luchtruimblokken — zou zowel de samenhang als de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim ten goede komen, en de toezichtkosten voor de gebruiker en dus de consumenten helpen terugdringen.

7. De versnippering van het Europese ATM-systeem aanpakken

7.1 Het nieuwe ontwerp van de functionele luchtruimblokken (Functional Airspace Blocks, FAB's) is bedoeld om de versnippering van het luchtruim tegen te gaan door ervoor te zorgen dat verleners van luchtvaartnavigatiediensten met elkaar samenwerken en door het luchtruim zo goed mogelijk te organiseren en te benutten, en door routes te ontwerpen die grotere gebieden bestrijken en dus schaalvoordelen mogelijk maken.

7.2 De lidstaten en hun verleners van luchtvaartnavigatiediensten hebben veel inspanningen geleverd om FAB's op te richten, maar toch is de geboekte vooruitgang teleurstellend. Er zijn negen FAB's aangekondigd, maar geen enkel daarvan is al volledig operationeel en het heeft er alle schijn van dat de meeste alleen zijn aangekondigd om aan formele eisen te voldoen en niet om synergieën of schaalvoordelen tot stand te brengen.

7.3 De werkelijke, en niet louter formele, totstandkoming van FAB's is vaak geblokkeerd uit angst dat de inkomsten uit luchtvaartnavigatieheffingen zouden terugvallen, in sommige gevallen met meer dan 30 %, als deze ontwikkelingen ten uitvoer zouden worden gelegd en de diensten zouden worden gerationaliseerd, bijv. door de routes te verkorten. De lidstaten hadden bovendien af te reken met grote weerstand van het personeel tegen afslankingen van het huidige personeelsbestand. Hoewel deze onzekerheid begrijpelijk is, is zij ongegrond. Een efficiënter luchtverkeerbeheer dankzij de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees luchtruim dat méér is dan alleen maar een naam, in combinatie met een snelle technologische vooruitgang, zal een gestage groei van het luchtverkeer in Europa mogelijk maken, de werkgelegenheid veiligstellen en de luchtverkeersleiders meer verantwoordelijkheden geven. Deze laatste zouden een meer leidinggevende, toezichthoudende rol krijgen.

7.4 Bovendien zijn problemen met de nationale soevereiniteit, namelijk de bescherming van militaire infrastructuur en doelstellingen en activiteiten in het Europees luchtruim, aangevoerd om bestaande monopolies te verdedigen. Echte militaire activiteiten zijn terecht beschermd in het gemeenschappelijk Europees luchtruim, maar de grens tussen deze geldige belangen en onterechte bescherming van nationale belangen is vaak onduidelijk. Er zijn voorbeelden van luchtruimen waarin het luchtverkeerbeheer is gedelegeerd; deze hebben niet echt aanleiding gegeven tot soevereiniteitskwesaties.

Binnen de luchtvaart zijn belangrijke nationale luchthavens met succes geprivatiseerd, met grensoverschrijdende eigendomsbanden. Het luchtverkeersbeheer (ATM) is hoofdzakelijk een infrastructuurdienst, en er zijn in Europa veel voorbeelden van bestaande of geplande grensoverschrijdende privatiseringen van belangrijke infrastructuurdiensten op het gebied van energie, bijvoorbeeld voor de opwekking van kernenergie, telecommunicatie, watervoorziening, enz. Eén deels geprivatiseerde Europese verlener van luchtvaartnavigatiediensten is zelfs gedeeltelijk in handen van niet-nationale aandeelhouders.

7.5 Het EESC neemt nota van het voornemen van de Commissie om de inbreukprocedures tegen lidstaten met betrekking tot de FAB's voort te zetten, met name als in de komende maanden geen duidelijke vooruitgang op weg naar hervormingen wordt aangetoond. Hoewel een gecoördineerde tenuitvoerlegging van het SES door alle lidstaten maar onder leiding van de Commissie veruit de beste optie is, zouden inbreukprocedures alleen een laatste hulpmiddel moeten zijn wanneer de regels niet worden nageleefd. De Commissie blijft er terecht naar streven dat de FAB's organisatievormen gaan hanteren die geschikt zijn voor een meer geïntegreerd Europees netwerk voor de exploitatie van het luchtruim.

7.6 Het EESC steunt het voorstel van de Commissie in dit wetgevingspakket om het concept van de FAB's verder uit te bouwen tot een meer prestatiegedreven en flexibel instrument voor de verlener van luchtvaartnavigatiediensten, gebaseerd op partnerschappen binnen de sector, zodat de doelstellingen van de prestatieregeling voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim kunnen worden verwezenlijkt.

8. De rol van Eurocontrol

8.1 Eurocontrol blijft een belangrijke rol spelen in de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Eurocontrol werd oorspronkelijk opgericht om collectieve luchtverkeersleiding te verstrekken aan zes Europese landen, maar heeft in de loop der jaren een breed gamma aan andere taken op zich genomen. Met de komst van het gemeenschappelijk Europees luchtruim zou Eurocontrol zich weer op haar kerntaak moeten focussen, te weten het coördineren van de dienstverlening.

8.2 Om hun activiteiten beter te coördineren, hebben de EU en Eurocontrol in 2012 een overeenkomst op hoog niveau⁽¹⁴⁾ ondertekend waarin wordt erkend dat Eurocontrol een bijdrage kan leveren aan de totstandbrenging van een efficiënt Europees systeem voor luchtverkeersbeheer door de Commissie bij te staan in haar rol als enige Europese regelgevende instantie. In deze rol zal Eurocontrol de Commissie en het EASA blijven ondersteunen en bijstaan bij het opstellen van de relevante regelgeving.

8.3 Er zijn al belangrijke stappen gezet, en de laatste fase in de hervorming van Eurocontrol is in 2013 van start gegaan. Eurocontrol is nog steeds een intergouvernementele organisatie. Haar verdrag en besluitvormingsorganen (zoals de voorlopige raad) weerspiegelen nog niet het resultaat van de recente hervormingen. De Commissie steunt de lopende hervorming van Eurocontrol, waarbij deze organisatie zich focust op het beheer en de werking van het Europees netwerk voor luchtverkeersbeheer. De EU heeft het specifieke belang van deze rol al erkend door Eurocontrol het mandaat te geven om de netwerkbeheerfuncties in het kader van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim op zich te nemen. Deze ontwikkeling moet worden aangemoedigd, in volledige samenhang met het wetgevingskader voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de uitrol van SESAR. Dit kan echter alleen werkelijkheid worden als een verschuiving plaatsvindt in het beheer van deze organisatie naar een meer sectorgeleide omgeving.

8.4 Aangezien de prestatieregeling een sleutelrol speelt bij de verwezenlijking van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, zou de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de vervoersprognoses en de tarieven per eenheid van het uitgebreide comité van Eurocontrol moeten worden overgedragen aan het prestatiebeoordelingsorgaan, die deze namens de Commissie zou moeten beoordelen. Daar het uitgebreide comité rapporteert aan de voorlopige raad van Eurocontrol, en dus aan de lidstaten, zou het in de context van de prestatieregeling logischer zijn om de beoordeling van de door de EU-lidstaten verstrekte prognoses van het luchtverkeer en de tarieven per eenheid over te dragen aan het prestatiebeoordelingsorgaan. Dit zou tevens beter aansluiten op het voorstel om de Commissie verantwoordelijk te maken voor de economische regulering van ATM in Europa. De beoordeling van de prognoses van het luchtverkeer en de tarieven per eenheid van de niet-EU-leden van Eurocontrol die ook onder de prestatieregeling van het gemeenschappelijk Europees luchtruim vallen, zou door het uitgebreide comité van Eurocontrol moeten blijven worden uitgevoerd.

8.5 Eurocontrol is door de Commissie aangewezen als netwerkbeheerder, onder supervisie van de „Network Manager Board”. De functie van netwerkbeheerder heeft nu al zijn nut bewezen.

⁽¹⁴⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/12/st13/st13792.nl12.pdf>.

8.6 Het concept van een sectorieel partnerschap voor verbeterde dienstverlening moet worden beschouwd als een doelstelling die in de lijn ligt van de verdere hervorming van Eurocontrol. Hierbij nemen de verleners van luchtvaartnavigatiediensten (ANSP's) en de luchttruimgebruikers in het kader van een soort joint venture (gemeenschappelijke onderneming) deel aan de taken van de netwerkbeheerder. Dit model garandeert de scheiding van de regelgevingsorganen aangezien de rol van de netwerkbeheerder verschuift van een intergouvernementele organisatie die een lappendeken van nationale luchttruiblokken controleert, naar een meer rationele coördinatie van luchtvaartnavigatiediensten, gericht op de totstandkoming van een meer efficiënt en rendabel gemeenschappelijk Europees luchtruim, de naam „Single European Sky” waardig.

8.7 Het EESC is ingenomen met het voorstel dat de Commissie doet in dit wetgevingspakket, namelijk om de rol van de netwerkbeheerder te versterken op basis van een gestroomlijnd beheer, waarbij een prominenter rol wordt toebedeeld aan de sector (verleners van luchtvaartnavigatiediensten, luchttruimgebruikers en luchthavens).

9. De rol van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) op het gebied van luchtverkeersbeheer

9.1 Het EASA speelt als sinds 2002 een sleutelrol in het luchtvaartbeleid van de EU. Het streeft naar een hoog en uniform niveau van veiligheid en naar de traditionele EU-doelstellingen van een gelijk speelveld, vrij verkeer, milieubescherming, het voorkomen van duplicering van regelgeving, het bevorderen van de regels van de ICAO ⁽¹⁵⁾ enz.

9.2 In de wetgeving wordt de Commissie verzocht wijzigingen voor te stellen om de overlappingen weg te werken zodra de overeenkomstige uitvoeringsregels van het EASA zijn vastgesteld.

9.3 Luchtverkeersbeheer is een ander geval, omdat een onderscheid werd gemaakt tussen veiligheidsgerelateerde en niet-veiligheidsgerelateerde regels, gezien de sterke rol die Eurocontrol traditioneel speelt op het gebied van niet-veiligheidsgerelateerde kwesties.

9.4 Nu de uitrolfase van SESAR stilaan nadert, dreigt het nog moeilijker te worden om de verschillende technische regels op elkaar af te stemmen omdat alle bijbehorende technologieën en concepten moeten worden gefaciliteerd of verplicht gesteld door de regelgeving. We moeten in de richting gaan van één regelgevingsstrategie, regelgevingsstructuur en overlegproces, overkoepeld door het EASA.

9.5 In dit wetgevingspakket stelt de Commissie voor de overlapping tussen de regels van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de EASA-regelgeving weg te werken en het werk tussen de verschillende instellingen te verdelen. De Commissie moet haar aandacht in de eerste plaats richten op de kernproblemen van de economische regelgeving, terwijl het EASA moet zorgen voor een gecoördineerde opstelling en monitoring van alle technische regels, op basis van de deskundigheid van Eurocontrol.

10. Sociale dialoog

10.1 Er moet dringend werk worden gemaakt van de sociale dialoog, en het is zaak dat alle belanghebbenden uit de luchtvaartwaardeketen hierbij worden betrokken, zoals ook stond te lezen in een recent verkennend advies ⁽¹⁶⁾ van het EESC over SES II+. Dit is van cruciaal belang voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

10.2 In dit verband zou moeten worden aangestuurd op EU-normen om de werkgelegenheid en de kwaliteit in de luchtvaart veilig te stellen. De vijfde pijler van het gemeenschappelijke Europese luchtruim is in dit licht essentieel om terdege rekening te houden met de uitdagingen op het gebied van de werkgelegenheid, mobiliteit van werknemers, veranderingen op het vlak van personeelsbeheer en bijscholing. De sociale dialoog dient dan ook versterkt te worden en zich niet te beperken tot het luchtverkeersbeheer, maar ook opengesteld te worden voor de sociale partners in andere sectoren dan luchtvaartnavigatie alsmede voor overleg over de sociale gevolgen voor de werknemers van luchtvaartnavigatiediensten, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens en over de vraag hoe arbeidsplaatsen in de luchtvaartsector als geheel behouden kunnen blijven.

Brussel, 11 december 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁵⁾ Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

⁽¹⁶⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 9