



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.2007
COM(2007) 845 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Eerste verslag over de tenuitvoerlegging van de wetgeving betreffende het
gemeenschappelijk luchtruim: resultaten en toekomstige stappen**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Eerste verslag over de tenuitvoerlegging van de wetgeving betreffende het gemeenschappelijk luchtruim: resultaten en toekomstige stappen

1. INLEIDING

Het initiatief voor het gemeenschappelijk luchtruim werd genomen in 2000, na ernstige vertragingen in de loop van 1999. Er werd een groep op hoog niveau opgericht en op basis van de aanbevelingen in het verslag van die groep heeft de Commissie eind 2001 een pakket wetgeving voorgesteld; deze wetgeving is in maart 2004 door het Europees Parlement en de Raad goedgekeurd en is een maand later van kracht geworden.

Het pakket wetgeving bestond uit vier onderdelen: een verordening waarin het kader voor de oprichting van het gemeenschappelijk Europees luchtruim is vastgesteld ("de kaderverordening")¹; een verordening waarin de gemeenschappelijke eisen voor het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten zijn vastgesteld ("de luchtvaartnavigatiedienstenverordening")²; een verordening betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (de "luchtruimverordening")³; en een verordening betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging ("de interoperabiliteitsverordening")⁴.

Overeenkomstig artikel 12, lid 2, van de kaderverordening moet de Commissie de toepassing van de wetgeving betreffende het gemeenschappelijk luchtruim evalueren en periodiek verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad. De verslagen moeten een beoordeling bevatten van de resultaten die bereikt zijn met de tenuitvoerlegging van de wetgeving, met inbegrip van informatie over ontwikkelingen in de sector, een en ander in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen en met het oog op toekomstige behoeften.

In dit eerste verslag over de voortgang van de tenuitvoerlegging zet de Commissie haar standpunt uiteen over de behoefte aan toekomstige ontwikkelingen op het gebied van het gemeenschappelijk luchtruim.

In dit verslag zijn ook veel aanbevelingen overgenomen die gedaan zijn door een tweede groep op hoog niveau, die door vicevoorzitter Barrot is opgericht om het toekomstige

¹ Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim, PB L 96 van 31.3.2004, blz. 1.

² Verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim, PB L 96 van 31.3.2004, blz. 10.

³ Verordening (EG) nr. 551/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, PB L 96 van 31.3.2004, blz. 20.

⁴ Verordening (EG) nr. 552/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging, PB L 96 van 31.3.2004, blz. 26.

regelgevingskader voor de Europese luchtvaart te bestuderen en die in juli 2007 verslag heeft uitgebracht.

2. DE BEHOEFTE AAN EEN COMMUNAUTAIRE ROL IN HET LUCHTVERKEERSBEHEER

2.1. Achtergrond

Het communautaire luchtvaartbeleid is een succesverhaal. Door de liberalisering zijn de ticketprijzen gedaald en is de keuze voor de consument toegenomen. Door de uitbreiding van de Europese Unie en het actieve nabuurschapsbeleid bestrijkt de Europese luchtvaartmarkt 37 landen en 500 miljoen burgers. De luchtvaart heeft echter ook te kampen met toenemende druk door veranderende maatschappelijke behoeften en moet tegemoet komen aan de stijgende bezorgdheid over het milieueffect van de luchtvaart. Een concurrerende en duurzame luchtvervoerssector heeft behoefte aan een krachtig systeem voor luchtverkeersbeheer.

Luchtverkeersbeheer vormt samen met luchthavens de infrastructuur die de luchtvaart nodig heeft. Deze infrastructuur krijgt af te rekenen met een zeer sterke toename van het verkeer tegen 2020. Als de luchtvaartsector er niet in slaagt een technologische sprong voorwaarts te maken, zullen de verouderende technologieën en systemen onvermijdelijk leiden tot capaciteitsproblemen en tot een verscherping van het milieueffect. Nu reeds hebben verstoringen ten gevolge van vertragingen, incidenten door slechte weersomstandigheden en ongevallen een belangrijk domino-effect in het gehele systeem, wat nogmaals wijst op de sterke onderlinge koppelingen in het Europese luchtvervoer.

De voorspelde groei van het luchtverkeer vergt een structurele en technologische modernisering, waar het volledige Europese luchtverkeersbeheer deel van moet uitmaken. De dynamiek van dit proces, gekoppeld aan de niet-aflatende groei van het luchtverkeer, zorgen ervoor dat de sector van het luchtverkeersbeheer een grote en aantrekkelijke werkgever blijft.

2.2. De huidige beperkingen van het luchtverkeersbeheer

Alleen luchtverkeersbeheer kan ervoor zorgen dat snel vliegende luchtvaartuigen te allen tijde veilig worden gescheiden en kan toegang verlenen tot het luchtverkeersbeheernetwerk. De luchtverkeersleider kent de drukke punten en gevaarlijke kruisingen in het Europese luchtruim en de procedures die nodig zijn in een complex routenetwerk.

Luchtverkeersbeheer is van nature een monopolistische sector en is meestal gemachtigd om alle kosten te verrekenen aan de gebruikers van het luchtruim, ongeacht de kwaliteit van de dienstverlening. Van dit kostenverrekeningsbeginsel gaan echter onvoldoende stimulansen uit om de kwaliteit en rendabiliteit van de dienstverlening te verbeteren en het systeem te moderniseren.

Het luchtverkeer is in de jaren 50 en 60 tot volle ontwikkeling gekomen en snel gegroeid. In die tijd stond het volledig onder overheidscontrole en werd het beschouwd als een symbool van nationale soevereiniteit. In het algemeen zijn de nationale overheden in de jaren 70 begonnen met het uitbesteden van niet-gouvernementele functies van de luchtvaart aan de privésector; de regelgevende structuren van het luchtverkeersbeheer bleven echter geregeld op intergouvernementeel niveau.

Volgens de groep op hoog niveau van 2007 en de commissie voor de evaluatie van de prestaties (Performance Review Commission, PRC) van Eurocontrol zal een intergouvernementele benadering er niet toe leiden dat iedereen over gelijke kansen op de luchtvaartmarkt beschikt omdat de tenuitvoerlegging van de regels afhangt van de bereidwilligheid van de landen en omdat die regels niet op uniforme wijze worden gehandhaafd. Er bestaat grote onduidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen nationale overheden, autoriteiten, luchtvaartmaatschappijen en verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Het nemen van intergouvernementele beslissingen kan traag en inefficiënt verlopen en biedt niet altijd een oplossing voor de versnippering van het systeem langs nationale grenzen. Daarom moet de Gemeenschap de rol van drijvende kracht achter het luchtverkeersbeheer vervullen.

Het luchtverkeersbeheer in Europa wordt gekenmerkt door een grote mate van versnippering, wat heel wat extra kosten voor de gebruikers van het luchtruim met zich meebrengt, de duur van de vluchten onnodig verlengt en dus ook het milieueffect ervan vergroot, de introductie van nieuwe technologieën en procedures vertraagt en de daarmee samenhangende verbetering van de efficiëntie doet afnemen. Door deze versnippering kan de sector van het luchtverkeersbeheer geen schaalvoordelen ontwikkelen, is de grootte van de en-routecentra niet optimaal en worden niet-gestandaardiseerde systemen, met de daarmee samenhangende onderhoudskosten, onnodig gedupliceerd. Volgens ramingen kan een beperking van deze versnippering tot een kostenbesparing van 2 miljard euro per jaar leiden⁵.

Het huidige Europese routenetwerk is nog steeds een samenraapsel van nationale routes, waardoor het routenetwerk voor intra-Europese vluchten ongeveer 15% minder efficiënt is dan dat voor binnenlandse vluchten en niet altijd even goed is afgestemd op de Europese verkeersbehoeften. De kortste beschikbare routes worden te weinig gebruikt door een gebrek aan directe en precieze informatie⁶. Dit leidt tot een nodeloze extra financiële belasting van de luchtvaartmaatschappijen van ongeveer 1,4 miljard euro en tot een extra CO₂-uitstoot van 4,8 miljoen ton per jaar.

De markt voor luchtvaartnavigatiediensten, die acht miljard euro vertegenwoordigt, is duidelijk gesplitst langs de grenzen. Terwijl in andere sectoren de nationale grenzen vervagen, zijn in deze sector nog steeds 27 nationale dienstverleners actief, met elk hun eigen procedures, apparatuur, operationele benadering en vaste kosten. Vanuit operationeel oogpunt zouden tien gebiedscontrolecentra de taken van de huidige vijftig kunnen overnemen⁷. De integratie van de dienstverlening in grotere entiteiten, in het kader van functionele luchtruimblokken, zou aanzienlijk bijdragen tot een betere kostenefficiëntie.

Ondanks de technologische evolutie van de luchtvaart in het algemeen, blijft luchtverkeersleiding nog grotendeels een ambachtelijke bezigheid. De cockpits zijn geautomatiseerd, maar de luchtverkeersleidingssystemen zijn niet meegeëvolueerd en de werkmethoden van de luchtverkeersleiders zijn fundamenteel hetzelfde gebleven. De toename van het verkeer wordt vooral opgevangen door nieuwe "sectoren" te openen, wat een proportionele toename van het personeel en dus ook de kosten met zich meebrengt. Aangezien de grenzen van deze aanpak bijna zijn bereikt, zal de capaciteit de komende vijf tot

⁵ Performance Review Commission (PRC), december 2006, "Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance", blz. 24.

⁶ PRC, 2007, An Assessment of Air Traffic Management in Europe in 2006, Eurocontrol, vanaf blz. 51.

⁷ De VS beheert dubbel zoveel verkeer met 20 en-routecentra en zijn van plan dit aantal zelfs nog te verlagen.

tien jaar op een muur stuiten, tenzij radicale maatregelen worden genomen om de technologische innovatie te versnellen.

3. BEOORDELING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES LUCHTRUIM

Door de goedkeuring van de wetgeving betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim is luchtverkeersbeheer een communautaire bevoegdheid geworden; deze wetgeving vormt een solide rechtsgrond en heeft betrekking op een groot aantal activiteiten. Tijdens de drie jaar die zijn verstreken sinds de inwerkingtreding van de wetgeving, zijn een aantal van deze activiteiten uitgevoerd; andere zijn nog in uitvoering en nog andere zijn amper van start gegaan. Ten gevolge van de veranderende omstandigheden zijn tijdens het tenuitvoerleggingsproces een aantal zwakke punten van de huidige wetgeving aan het licht gekomen.

3.1. Resultaten

a) Een juridisch en institutioneel kader voor het gemeenschappelijk luchtruim

De eerste prioriteit van het gemeenschappelijk Europees luchtruim was de oprichting van een institutioneel kader voor communautaire actie. Dit kader vormt een structuur voor het partnerschap met alle belanghebbende partijen:

- het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim geeft strategische standpunten van de lidstaten weer en helpt de Commissie bij het vaststellen van de uitvoeringsmaatregelen via de comitéprocedure;
- het raadgevend orgaan voor de luchtvaartsector biedt alle belanghebbenden de kans om hun mening over de tenuitvoerlegging te geven;
- benutting van de synergieën met Eurocontrol inzake de technische ondersteuning en ontwikkeling van uitvoeringsmaatregelen voor de Gemeenschap.

De ministeries van landsverdediging nemen eveneens deel aan het communautaire besluitvormingsproces.

b) Scheiding van dienstverlening en regelgeving

De scheiding tussen het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten en de regelgeving, van fundamenteel belang voor de veiligheid, is verwezenlijkt; alle landen hebben een nationale toezichthoudende autoriteit opgericht⁸. Sinds 20 juni 2007 worden de verleners van luchtvaartnavigatiediensten door de nationale toezichthoudende autoriteiten gecertificeerd op basis van Verordening (EG) nr. 2096/2005 van de Commissie tot vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten⁹.

c) Vooruitgang op veiligheidsgebied

⁸ Eén lidstaat is nog bezig met de oprichting van zijn nationale toezichthoudende autoriteit.

⁹ PB L 335 van 21.12.2005, blz. 13.

Ook de veiligheid is niet over het hoofd gezien, zo bewijst de goedkeuring van een verordening¹⁰ waarbij de nationale toezichthoudende instanties een veiligheidstoezichtsfunctie krijgen, ter aanvulling van de gemeenschappelijke eisen.

d) Harmonisering van de vergunningen van luchtverkeersleiders

Door de goedkeuring van Richtlijn 2006/23/EG inzake een communautaire vergunning van luchtverkeersleiders¹¹, waarin gemeenschappelijke eisen en opleidingsvoorschriften zijn vastgesteld, wordt een geharmoniseerd bekwaamheidsniveau bereikt en wordt de mobiliteit van de werknemers verbeterd.

e) Transparantie van de heffingen

De volledige transparantie bij het opleggen van heffingen voor het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten wordt gewaarborgd via Verordening (EG) nr. 1794/2006 van de Commissie tot vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten¹², waarbij gegevens over de kostengrondslag van de dienstverlener moeten worden vrijgegeven en de luchtruimgebruikers moeten worden geraadpleegd.

f) Vooruitgang op het vlak van efficiënt luchtruimgebruik

Om het efficiënte gebruik van het luchtruim te vergemakkelijken, zijn verordeningen van de Commissie goedgekeurd inzake het flexibel gebruik van het luchtruim, teneinde de toegang tot het militaire luchtruim te verbeteren (2150/2005)¹³, en inzake luchtruimclassificatie in het bovenste luchtruim (730/2006)¹⁴.

g) Versnelde innovatie

Ondertussen zijn de eerste stappen gezet om de technologische innovatie die nodig is om de capaciteit te garanderen, te versnellen. De definitiefase van SESAR is vastgesteld en boekt vooruitgang, en de ontwikkelingsfase van de gemeenschappelijke onderneming SESAR¹⁵ is klaar om het masterplan, dat in het voorjaar 2008 klaar moet zijn, ten uitvoer te leggen.

h) Op weg naar interoperabele apparatuur

Er is een effectief mechanisme voor interoperabiliteit opgericht om uitvoeringsregels vast te stellen en communautaire specificaties te ontwikkelen voor de technische systemen en het operationele gebruik daarvan. Dit mechanisme is onontbeerlijk voor de efficiënte tenuitvoerlegging van SESAR-outputs.

¹⁰ PB L 291 van 9.11.2007, blz. 16.

¹¹ PB L 114 van 27.4.2006, blz. 22.

¹² PB L 341 van 7.12.2006, blz. 3.

¹³ PB L 342 van 24.12.2005, blz. 20.

¹⁴ PB L 128 van 16.5.2006, blz. 3.

¹⁵ Verordening (EG) nr. 219/2007 van de Raad betreffende de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming voor de realisering van het Europese nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (SESAR), PB L 64 van 2.3.2007, blz. 1.

3.2. Lopende ontwikkelingen

a) Beoordeling van de prestaties van dienstverleners

In de kaderverordening is bepaald dat een beoordeling van de prestaties van verleners van luchtvaartnavigatiediensten moet worden uitgevoerd. In 2008 wordt begonnen met het verzamelen van de gegevens en het vaststellen van benchmarks. Dit vormt een solide basis voor de toekomstige ontwikkeling van het initiatief inzake het gemeenschappelijk luchtruim.

b) Collegiale toetsing van toezichthoudende autoriteiten

Om een uniform veiligheidsniveau en een gelijke toepassing van de gemeenschappelijke eisen te garanderen, is voorzien in een collegiale toetsing van de nationale toezichthoudende autoriteiten. Aangezien de eerste certificeringsexercitie door de nationale toezichthoudende autoriteiten in juli 2007 is afgerond, zullen de eerste collegiale toetsingen begin 2008 plaatsvinden.

c) Transparantie van de heffingen

De eerste evaluatie in het kader van de verordening inzake een gemeenschappelijk heffingssysteem, dat grotere transparantie beoogt bij het vaststellen, opleggen en afdwingen van heffingen voor luchtvaartnavigatiediensten, zal plaatsvinden na de indiening van de eerste financiële gegevens in november 2007. Deze transparantie spoort met het streven van de Commissie naar eerlijke heffingsbeginselen in de luchtvaart, zoals vastgesteld in de voorgestelde richtlijn inzake luchthavengelden¹⁶.

d) Ontwerp van het luchtruim

Het proces waarbij mandaten worden gegeven aan Eurocontrol is op gang gebracht door een aantal ontwerpverordeningen met betrekking tot het luchtruim: de vaststelling van een Europees vluchtinformatiegebied voor het hogere luchtruim, luchtruimclassificatie in het lagere luchtruim, gemeenschappelijke beginselen voor route- en sectorontwerp. Op deze drie gebieden wordt slechts langzaam vooruitgang geboekt. De Commissie bestudeert daarom alternatieve mechanismen.

e) Functionele luchtruimblokken

De vaststelling van functionele luchtruimblokken is een cruciaal onderdeel van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Het mechanisme van functionele luchtruimblokken moet een maximale capaciteit en efficiëntie van het luchtverkeersleidingsnetwerk garanderen. Een aantal initiatieven met betrekking tot functionele luchtruimblokken zijn reeds op gang gebracht, maar er wordt slechts traag vooruitgang geboekt door het verschil in ambitie, maturiteit en voordelen. De meeste initiatieven bevinden zich nog maar in de "haalbaarheidsfase"; slechts één is klaar om ten uitvoer te worden gelegd¹⁷.

¹⁶ COM(2006) 820 definitief van 24.1.2007.

¹⁷ Opbouw van een gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky) door middel van functionele luchtruimblokken: Tussentijds voortgangsverslag, COM(2007) 101 definitief.

3.3. Onvoldoende vooruitgang op cruciale gebieden

Het gemeenschappelijk Europees luchtruim heeft op sommige belangrijke gebieden niet de verwachte resultaten opgeleverd. In het algemeen biedt de benadering via functionele luchtruimblokken niet de verhoopte voordelen in termen van verbeterde vluchtefficiëntie, kostenverlaging en "defragmentering".

Hoewel erkend wordt dat de oprichting van functionele luchtruimblokken een nieuwe uitdaging is en nog met aanzienlijke technische en organisatorische problemen heeft af te rekenen, blijft soevereiniteit, met name met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de lidstaten en de daarmee verband houdende aansprakelijkheid voor hun luchtruim en de betrokkenheid van de militaire sector, een belangrijk probleem. In plaats van vorm te geven aan innoverende mechanismen om soevereiniteit uit te oefenen, worden functionele luchtruimblokken gebruikt als argument om grensoverschrijdende samenwerking en integratie tegen te houden.

De huidige wetgeving bevat krachtige instrumenten om de prestaties te verbeteren via de aanwijzing van dienstverleners, de ontbundeling van diensten, het gebruik van economische stimulansen, het vaststellen van gebruikersheffingen, wijzigingen in de routestructuur, de vaststelling van functionele luchtruimblokken, de rationalisering van de infrastructuur¹⁸, enz. De lidstaten hebben onvoldoende gebruik gemaakt van deze instrumenten om de kosten te verlagen of de efficiëntie van hun dienstverlening te verbeteren.

De algemene efficiëntie van het ontwerp en het gebruik van de Europese routestructuur, en dus ook de vluchtefficiëntie en het milieueffect, zijn nauwelijks verbeterd.

3.4. Nieuwe uitdagingen

Milieu: volgens de huidige stand van de wetenschap is de mens de belangrijkste oorzaak van de klimaatverandering. De luchtvaart is verantwoordelijk voor amper 3% van de totale broeikasgasemissies van de EU, maar dit aandeel stijgt. In de huidige wetgeving betreffende het gemeenschappelijk luchtruim wordt weinig of geen aandacht besteed aan de bijdrage die luchtverkeersbeheer op dit gebied kan leveren. Een verbetering van de netwerkarchitectuur, efficiënter gebruik van routes en nieuwe operationele procedures zouden de vluchttijd, het brandstofgebruik en de kosten aanzienlijk doen dalen, en dus ook het effect op het milieu en de klimaatverandering. Deze afname wordt geraamd op 4,8 miljoen ton CO₂ per jaar. Omdat vliegtuigen niet alleen verantwoordelijk zijn voor directe emissies maar ook een invloed hebben op cirruswolken, kunnen verzachtende maatregelen op het gebied van luchtverkeersbeheer het overwegen waard zijn.

Vertragingen zijn niet langer de grootste drijvende kracht achter veranderingen: na 11 september 2001 is de groei vertraagd en is de "en route"-luchtruimcapaciteit toegenomen dankzij de invoering van kleinere verticale scheidingen. Momenteel zijn er weinig vertragingen in Europa, ondanks de recordgroei van het verkeer tijdens de afgelopen jaren. Aangezien de groei blijft toenemen, zal het probleem van vertragingen echter onvermijdelijk weer opduiken, zoals nu al blijkt uit de voorspelling van de vertragingen voor 2008.

¹⁸ PRC, 2006, *Evaluation of the Impact of the SES initiative on air traffic management performance*, Brussel, p. iii.

Economie: de impact van de wereldwijde instabiliteit op de energiemarkt heeft geresulteerd in een sterke stijging van de brandstofprijzen; dit heeft er met name toe geleid dat de luchtvaartsector zich concentreert op grotere controle over de kosten, verbeterde economische efficiëntie en doeltreffender vluchten. De economische inefficiëntie van het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten en de inefficiëntie van vluchten zijn de belangrijkste drijfveren voor verandering geworden.

4. DE TENUITVOERLEGGINGSTRATEGIE VERSNELLEN

Versnippering is de belangrijkste hinderpaal voor het verbeteren van de prestaties van het Europese systeem voor luchtverkeersbeheer. Dit probleem kan enkel worden opgelost als op communautair niveau werk wordt gemaakt van het prestatiekader, de regelgevingsstructuren en de tijdige introductie van nieuwe technologieën (Cf. HLG 1*).

De strategie om vooruitgang te boeken draait rond een prestatiegedreven benadering om een oplossing te vinden voor de drie miljard euro kosten ten gevolge van inefficiëntie en voor de externe milieukosten van het huidige systeem.

4.1. Focus op prestatieverbetering

4.1.1. Een kader voor prestatieverbetering

Om de vereiste verbeteringen op het vlak van veiligheid, efficiëntie, capaciteit en kostenverbetering tot stand te brengen, moet een **prestatiegedreven** benadering (Cf. HLG 4*) worden gevolgd, met passende stimulansen en ontmoedigingen om het veranderingsproces te sturen. Een dergelijke benadering kan gebaseerd zijn op het vaststellen van Europese convergentiecriteria voor het gemeenschappelijk luchtruim en op het verlenen van de bevoegdheid aan de nationale toezichthoudende autoriteiten om overeenstemming te bereiken over specifieke prestatiedoelstellingen en om deze ten uitvoer te leggen. Voor de vaststelling van hoge convergentiecriteria, de beoordeling van de specifieke prestatiedoelstellingen en het toezicht op de tenuitvoerlegging door de nationale toezichthoudende autoriteiten is een onafhankelijk "prestatiebeoordelingsorgaan" nodig op communautair niveau.

Uit het verslag van de groep op hoog niveau blijkt dat de dienstverlening kan worden verbeterd door gebruik te maken van marktmechanismen voor niet-monopolistische diensten. De economische argumenten voor dergelijke diensten en de daarmee verband houdende maatregelen voor regelgevend toezicht moeten worden geanalyseerd.

Wanneer diensten worden aangeboden in het kader van een natuurlijk monopolie, stelt de Commissie voor volledig gebruik te maken van de prestatiegedreven benadering, met toezicht op communautair niveau.

4.1.2. Een Europese architectuur leidt tot grotere efficiëntie

Hoe goed de schaarse hulpbronnen – start- en landingsbanen, het luchtruim en het frequentiespectrum – worden beheerd, bepaalt de prestaties van het "trans-Europese netwerk voor luchtverkeersbeheer". De uitdaging is een zo efficiënt mogelijk netwerk tot stand te brengen en efficiënte informatiestromen mogelijk te maken om de exploitatie van het netwerk te verbeteren.

De vaststelling van een echte netwerkbenadering kan een potentiële winst van minstens 6% of ongeveer 50 km per vlucht opleveren. Om deze winst te boeken, moet de netwerkefficiëntie worden gevolgd en moeten hoge streefdoelen worden vastgesteld door een onafhankelijk orgaan dat op communautair niveau toezicht houdt op de prestaties.

Een **netwerkmanager**, die alle belanghebbenden in de luchtvaartsector vertegenwoordigt, inclusief de militaire belanghebbenden, moet de verantwoordelijkheid krijgen voor het verbeteren van het route- en sectorontwerp vanuit netwerkperspectief. Hij is van cruciaal belang voor het versterken van de centrale capaciteitsplanning, het beheer van de verkeersstromen en het optimale gebruik van de luchthavencapaciteit. Daartoe moet hij duidelijke regels vaststellen met betrekking tot de netwerktoegang en het efficiënt gebruik van routes. Heffingen die gebaseerd zijn op de kortste afstand vormen een sterke stimulans om de doelstellingen inzake efficiëntie, kosteneffectiviteit en milieu te verwezenlijken (Cf. HLG 9*). Naar schatting kan het optimaliseren van de routes de totale emissies van de luchtvaart met 6 tot 12% doen dalen.

4.1.3. *Functionele luchtruimblokken*

Een prestatiegedreven benadering om de versnippering tegen te gaan en om de doeltreffendheid van het systeem te vergroten, moet leiden tot snellere integratie van luchtvaartnavigatiediensten in functionele luchtruimblokken, voor zover die passend en nuttig is. De complexiteit van een dergelijke integratie wordt niet ontkend, maar de echte hinderpaal is toch van politieke aard. De Commissie zal zich buigen over het idee van de groep op hoog niveau om een coördinator voor het luchtvaartstelsel aan te stellen (Cf. HLG 5*), wiens taak erin bestaat om de lidstaten en de belanghebbenden te bewegen tot een sterker politiek engagement. De lidstaten moeten zich er **politiek toe verbinden functionele luchtruimblokken vast te stellen** in 2010 en deze uiterlijk eind 2012 ten uitvoer te leggen. De voorgestelde functies op het gebied van netwerkbeheer en prestatieregelgeving kunnen ook een bijdrage leveren tot de beoordeling van de functionaliteit en de toegevoegde waarde van functionele luchtruimblokken vanuit een netwerkperspectief. De mogelijkheid om een beroep te doen op bestaande organen om deze twee functies te vervullen, wordt bestudeerd.

4.1.4. *SESAR – De capaciteitsproblemen aanpakken*

De capaciteitsproblemen kunnen alleen worden opgelost via technologische innovatie in het kader van het SESAR-programma, in nauwe samenhang met de maatregelen ter verbetering van de luchthavencapaciteit (Cf. HLG 7*). Het volledige potentieel van de technologische innovatie kan echter pas worden verwezenlijkt wanneer een halt wordt toegeroepen aan de versnippering van het systeem. De synchronisatie van de **deploying** en het vermijden van overlappingsen zijn dan ook van essentieel belang voor het toekomstige systeem. Het rationalisatie-effect van SESAR op het gebied van onderzoek en ontwikkeling moet worden uitgebreid tot het volledige proces. Het is mogelijk dat kortetermijninitiatieven om de capaciteit te verbeteren coördinatie op communautair niveau vergen om de effectieve tenuitvoerlegging ervan te garanderen.

4.2. **Duidelijke regelgeving**

Het internemarktbeleid impliceert dat er één regelgeving bestaat. Overlappingsen met regels van andere structuren moeten worden weggewerkt. De versnippering van de regelgeving leidt tot onduidelijke bevoegdheden en vertaalt zich in nodeloze kosten voor de nationale overheidsinstanties.

Het effectieve gebruik van de **communautaire benadering** om tot **betere regelgeving** te komen (Cf. HLG 3*) hangt af van de hechte samenwerking tussen de Gemeenschap en de lidstaten, de mate waarin de lidstaten (Cf. HLG 10*) – de verantwoordelijken voor het luchtruim – zich engageren voor het veranderingsproces en de grotere verantwoordelijkheid voor de sector (Cf. HLG 2*). Dit partnerschap heeft eveneens betrekking op de militaire sector¹⁹ en op de deelname van niet-EU-landen via passende mechanismen. Om tot een vlot werkende luchtvaart te komen, moeten niet-EU-landen op passende wijze worden betrokken bij de vaststelling van de EU-regelgeving.

De Commissie is bezig de **EASA-bevoegdheden uit te breiden** tot luchthavens, luchtvaartnavigatiediensten en luchtverkeersbeheer, zodat het EASA bevoegd wordt voor alle schakels in de veiligheidsketen (Cf. HLG 8*), zoals de opstelling en ondersteuning van wetgeving op het gebied van veiligheid en toezicht op de toepassing van die wetgeving door de lidstaten. Het EASA wordt ook het natuurlijke platform voor certificering van en veiligheidstoezicht op diensten die in heel Europa worden verleend (bv. EGNOS/Galileo).

Economische regelgeving en regelgeving op het gebied van prestaties: naar verwachting zullen de prestaties verbeteren als de luchtruimgebruikers direct worden betrokken bij het prijszettingsmechanisme. Natuurlijke monopolies moeten een nauwkeuriger procedure volgen om hun investeringsbeleid en kostengrondslag te rechtvaardigen. Een dergelijke beheerstructuur, die eerst op regionaal niveau moet worden ingevoerd, zou zeker bijdragen tot eerlijke tarifiering. Als er keuze is tussen meer dan één dienstverlener, moeten de beheerstructuren eerlijke concurrentie mogelijk maken.

Een prestatiegedreven benadering moet op communautair niveau worden gereguleerd. Dit betekent dat convergentiedoelstellingen voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim moeten worden vastgesteld, dat moet worden gecontroleerd of de **specifieke prestatiedoelstellingen** die tussen de dienstverleners en de nationale toezichhoudende autoriteit zijn overeengekomen, overeenstemmen met deze convergentiedoelstellingen en dat de prestatiedoelstellingen correct ten uitvoer worden gelegd. Als de specifieke prestatiedoelstellingen onverenigbaar worden geacht met de convergentiedoelstellingen, of als ze niet worden verwezenlijkt, moet worden voorzien in handhavingsmaatregelen op EG-niveau.

Technologie: wat de versnelling van de technologische innovatie betreft, wordt verwacht dat in 2008 het SESAR-masterplan zal worden goedgekeurd en de gemeenschappelijke onderneming SESAR volledig operationeel zal worden. De werking van het SESAR-systeem vergt echter organisatorische wijzigingen (Cf. HLG 5*). De voortzetting van het huidige gefragmenteerde systeem voor luchtverkeersbeheer zou het prestatieverbeterende potentieel van de nieuwe technologieën immers sterk beperken en zou leiden tot een nodeloze stijging van de financiële last. De voordelen van de scheiding tussen infrastructuur en dienstverlening worden eveneens geanalyseerd.

Eurocontrol: de Commissie steunt de aanbevelingen in het verslag van de groep op hoog niveau met betrekking tot de hervorming van Eurocontrol (Cf. HLG 6*): scheiding van geselecteerde functies, overdracht van de veiligheidsverordening naar het EASA, grotere transparantie en prestatiebeoordeling van alle Eurocontrolfuncties en een versterkte rol voor

¹⁹ Het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim bestaat uit twee vertegenwoordigers per lidstaat, 1 uit de burgerluchtvaart, 1 uit de militaire luchtvaart.

de sector in het beheer. Volgens de Commissie mag het herziene Eurocontrol-Verdrag pas worden gesloten nadat de nodige interne hervormingen bij Eurocontrol hebben plaatsgevonden en nadat een passend institutioneel kader is vastgesteld waarin de rol van Eurocontrol in de architectuur van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, inclusief de mogelijkheid om bepaalde taken voor de Gemeenschap uit te oefenen bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, is verduidelijkt. Het is echter van essentieel belang dat Eurocontrol eerst wordt hervormd.

5. CONCLUSIES

Het luchtvervoer staat voor belangrijke uitdagingen. Deze kunnen enkel moet succes worden aangegaan als de luchtvaartsector, de lidstaten, de militaire sector, derde landen en de sociale partners samen inspanningen leveren en optimaal gebruik maken van de bestaande mechanismen voor overleg over het gemeenschappelijk Europees luchtruim. De Commissie zal haar rol in dit proces zeer nauw ter harte nemen.

Op basis van dit verslag over de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, en overeenkomstig de conclusies van de commissie Prestatiebeoordeling en van de groep op hoog niveau, zal de Commissie in het tweede kwartaal van 2008 concrete voorstellen doen met betrekking tot een tweede pakket wetgeving over het gemeenschappelijk Europees luchtruim, de uitbreiding van de EASA-bevoegdheden en het SESAR-masterplan.

* zie bijlage

ANNEX

High Level Group Report

To facilitate cross-reference between the Commission recommendations in Section 4 (Accelerating the Implementation Strategy) and the High Level Group recommendations, the corresponding HLG Recommendation (HLG 1, 2 .. etc) has been identified in the Communication

HLG Recommendation	Subject
HLG 1	EU as driving force in aviation regulation in Europe
HLG 2	Greater responsibilities for industry
HLG 3	Better regulation
HLG4	Drive improved performance
HLG5	Deliver the Single European Sky
HLG 6	Empower and focus Eurocontrol
HLG 7	Address airport capacity
HLG 8	Deliver continuously improving safety
HLG 9	Deliver environmental benefits
HLG 10	Commit member states to deliver

The Executive Summary (below) of the High Level Group Report gives more information

Executive Summary

Vice President Barrot appointed the High Level Group for the Future European Aviation Regulatory Framework in November 2006 in response to strong demand from industry, EU member states and other stakeholders to simplify and increase the effectiveness of the regulatory framework for aviation in Europe. Vice President Barrot asked the High Level Group to present a vision for the development of the aviation regulatory framework - with a particular focus on Air Traffic Management - and to provide a roadmap with practical next steps.

The High Level Group underlines the need for, and indeed urgency of, change in the regulatory framework for aviation in Europe. This is necessary to ensure alignment across the aviation system towards achieving shared objectives.

The High Level Group has faced a set of complex and occasionally conflicting objectives when considering the performance improvement objectives:

- Aviation has a key role to play in achieving the objectives of the Lisbon agenda, in terms of reducing the internal and external cost of mobility within Europe and between Europe

and the rest of the world. Like other transport modes, aviation is an important enabler of economic growth. The aviation sector itself is also a significant source of employment and technological innovation.

- At the same time capacity in the air and on the ground is increasingly scarce, the environmental impact a growing source of concern at the local and international levels, while improving safety becomes ever more challenging with increasing traffic levels.
- Additionally, aviation in Europe faces growing competition from other parts of the world for the market in Europe and the global aviation market. This emphasises the importance of finding cost-effective solutions.

To determine the priorities for change, the High Level Group has reviewed ongoing initiatives to improve the European aviation system such as the Single European Sky (SES) initiative, the inclusion of aviation in the emissions trading scheme, and the Clean Sky programme. It has concluded that **the challenge for Europe is not to embark on new system changes but to focus on accelerating the effective delivery of the existing initiatives and to strengthen the capabilities of the key players to deliver them**. The High Level Group has focused on the **SES initiative in particular**. Improved ATM can play a vital role in increasing capacity and reducing the environmental impact of aviation.

The High Level Group has therefore concentrated on two main themes: **performance** and **governance**. This leads to proposals for clear roles for the European Commission, the member states and the Eurocontrol and EASA organisations, and proposals for concrete actions to address the current and expected bottlenecks in performance. It also leads to proposals to rebalance the governance of the aviation system in Europe to enable industry (airlines, air navigation services providers (ANSPs), airports and manufacturers) to play an appropriate role in influencing decisions that affect them. This focus has been validated by a process of stakeholder (industry, the military, professional staff associations and non-EU member states) consultation.

The High Level Group has followed the European Commission in taking 2020 as the target date for completing the major changes already initiated within Europe, in particular the Single European Sky. However, the High Level Group has targeted 2014 as the date by which its proposals must be implemented to ensure that the European aviation system remains safe, competitive and environmentally responsible. 2013 is the date when the SESAR deployment phase is due to start.

To facilitate the next steps, the High Level Group has outlined a roadmap for change. The roadmap provides for actions that can be started immediately and for putting in place a process of continuous change to respond to market developments. Because 2013 is a critical date, the High Level Group proposes a timely evaluation of its recommendations in 2011 to ensure that the necessary additional actions are taken.

The High Level Group recognises that its proposals represent a major change process challenge. This challenge can only be met if it fully involves the people working in the organisations involved in the change process. The High Level Group therefore urges the European Commission to continue the process of extensive consultation with stakeholders during the decision-making process following on from the High Level Group work. In particular, the High Level Group points to the valuable contribution that can be made by

representatives from professional staff organisations and the need for inclusive social dialogue.

The proposals of the High Level Group can be summarised in the following 10 recommendations:

HLG 1 EU as driving force in aviation regulation in Europe: Fragmentation is a major bottleneck in improving the performance of the European aviation system. As this can only be addressed at the European level, strengthen the role of the European Community and the Community method as the sole vehicle to set the regulation agenda for European aviation by eliminating overlaps between EU and other regulatory processes, ensuring independent structures for regulation and service provision, and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation. Drive change forward at the strategic level through regular meetings of the European Directors General of Civil Aviation working together with the European Commission, coordinating across the governing bodies of Eurocontrol, EASA and ECAC and creating a more structured dialogue between the EU and non-EU member states. Appoint a senior figure as an ‘Aviation System Coordinator’ to drive forward the necessary actions.

HLG 2 Greater responsibilities for industry: Give more responsibility to industry in line with the liberalisation of the internal market. Involve industry more systematically in the rulemaking process for the aviation system. Realign the governance of service provision functions to give industry greater responsibilities within a harmonised regulatory framework. Make possible competition for contestable activities which can be executed by industry.

HLG 3 Better regulation: Apply the principles of Better Regulation, avoiding over-regulation, and undertaking full impact assessments and consultation. Apply consistent definitions and rationalise existing legislation.

HLG 4 Drive improved performance: Every regulatory intervention should target improving performance within overriding safety objectives. As general principles, set performance improvement objectives, maximise the use of performance incentives and require independent performance reporting. For ATM, adapt the regulatory framework and governance structures to stimulate management to deliver improved performance. Where possible, facilitate the application of market principles by the unbundling and liberalisation of ANSP services. Introduce economic regulation to drive performance improvement in the monopoly elements of ANSP activities.

HLG 5 Deliver the Single European Sky: Accelerate the delivery of the Single European Sky (SES) and SESAR through proactive management and annual progress monitoring and reporting by the European Commission. Translate the SES ambitions into an implementation strategy and plan. Introduce economic regulation for ATM services to ensure that ANSPs are incentivised to achieve converging objectives in Europe and to regulate the monopoly elements of ANSP activities. Address the hurdles to implementing FABs and task the Aviation System Coordinator to facilitate their progress. Strengthen the orientation of the SESAR programme on results, including quick wins, and develop proposals for the pan-European ATM governance structure post the SESAR JU in 2013. Increase the political support for SES and SESAR, including the military stakeholders in European ATM.

HLG 6 Empower and focus Eurocontrol: Empower Eurocontrol to play a key role in delivering the Single European Sky and SESAR objectives within the strategic and regulatory framework set by the EU. Focus its activities on excellent pan European functions and ATM network design, and support to regulation as requested by the European Commission and member states. Transfer the responsibility for safety regulatory activities to EASA. Invite the Eurocontrol governing bodies to give industry an appropriate role in the governance of the pan-European functions and facilitate the unbundling of activities through corporate structures or undertakings where appropriate to allow the Eurocontrol organisation to evolve in line with industry developments while ensuring that the interests of employees are considered. Prepare for the appropriate pan-European ATM governance and operational structures for the post 2013 SESAR deployment phase.

HLG 7 Address airport capacity: Address the forthcoming airport capacity crunch by asking the European Commission to raise the profile of this emerging bottleneck in the European aviation system and point the way forward in terms of reconciling growth and environment goals. Request member states to provide strategies for addressing the airport capacity issue while demanding that airports themselves take greater responsibility for securing the local 'licence to grow'. Enable the European Commission to facilitate progress through the 'Aviation System Coordinator'. Integrate airports more systematically into the total system approach.

HLG 8 Deliver continuously improving safety: Require states to apply safety management principles consistently and, in particular, facilitate the uniform application of 'just culture' principles. Empower EASA as the single EU instrument for aviation safety regulation including airports and ATM, and ensure that EASA is funded and resourced accordingly. Prepare for the SESAR challenge by timely certification processes. Ensure that states' safety oversight is harmonised and that cooperation between national authorities is stimulated to achieve overall higher levels of performance.

HLG 9 Deliver environmental benefits: Building on the three pillars of improved gate-to-gate ATM, cleaner and quieter aircraft, and market oriented solutions, ask the European Commission to develop an integrated environment strategy. Incorporate ambitions from the transport and environment perspectives, enabling Europe to play a leading role in balancing economic, environmental, safety and social impacts.

HLG 10 Commit member states to deliver: Require more systematic implementation of existing commitments by EU member states, in particular the defragmentation targeted by the Single European Sky initiative. States should address inconsistent guidelines for ANSPs, performance shortfalls in oversight, bottlenecks in airport capacity and safety management, and the new challenges of mitigating and adapting to climate change. Encourage regulatory authorities to exchange best practices and develop common approaches.

The High Level Group thanks Vice President Barrot for the opportunity to develop these recommendations and hopes that they will be acted upon without delay.

The High Level Group commends its report to the Vice President, to the European Parliament, to Eurocontrol's Provisional Council and to the member states.