ANTWOORDEN OP DE VRAGEN

VAN NEDERLANDSE PARLEMENTARIËRS OVER HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES LUCHTRUIM

**1. Staan overwegingen ten aanzien van de nationale soevereiniteit de integratie van het Europees luchtruim in de weg, met name in het FAB waar Frankrijk toe behoort? Wat is de aard van deze obstakels en is het mogelijk deze weg te nemen?**

De overwegingen ten aanzien van nationale soevereiniteit bij luchtverkeersbeheer zijn reëel. Ze betreffen de zeggenschap over de trainingsmogelijkheden van de strijdkrachten, maar ook over het verlenen van luchtverkeersleidingsdiensten.

Met betrekking tot de luchtverkeersleidingsdiensten hebben met name de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse nationale overheden er tijdens de onderhandelingen over het verdrag waarbij het FABEC (functioneel luchtruimblok “Europe Central”) werd gecreëerd op aangedrongen dat elk land het recht moet hebben om op zijn grondgebied ten minste één luchtverkeersleidingscentrum te houden om in het eigen luchtruim de vereiste luchtverkeersdiensten te garanderen. Deze garantie is vastgelegd in artikel 12 van het verdrag: “De Verdragsluitende Staten wijzen gezamenlijk door middel van een gemeenschappelijk instrument de verleners van luchtverkeersdiensten voor het betreffende luchtruim aan.” Het behouden of vrijwillig creëren van gemeenschappelijke luchtverkeersleidingscentra, zoals het centrum in Maastricht voor het hogere luchtruim van België, Nederland, Luxemburg en het noorden van Duitsland, wordt hierdoor niet uitgesloten. Het verhindert evenmin het daadwerkelijke bestaan van vele gevallen waarin (civiele) dienstverleners van buurlanden diensten aan elkaar delegeren over de nationale grens heen.

Bovendien werd het voorstel dat de toenmalige Franse minister van Transport in 2010 indiende om één enkele verlener van luchtverkeersdiensten te creëren voor de zes landen van het FABEC feitelijk afgewezen door hun partners en stuitte het voorstel tevens op verzet van een aanzienlijk deel van het Franse luchtvaartnavigatiepersoneel.

Deze kwesties van nationale soevereiniteit hebben evenwel niet de ontwikkeling verhinderd van grensoverschrijdende projecten voor herstructurering van het luchtruim in het kader van de verplichtingen krachtens de Europese regelgeving inzake het “gemeenschappelijke luchtruim” waarmee functionele luchtruimblokken werden gecreëerd. Bepaalde grensoverschrijdende projecten zijn uitgevoerd of worden op dit moment ontwikkeld, zoals het creëren van directe routes en van luchtruimen met “vrije” routes en het herstructureren van de aankomsten in het noordoosten van vliegveld Parijs-Charles de Gaulle.

De opschorting van twee daarvan (CBA Land/Central West boven Nederland en Duitsland en IP South-East boven Frankrijk en Zwitserland) heeft niets te maken met overwegingen over nationale soevereiniteit. Het eerste project is belemmerd door lokale verbanden met het project voor het vierde punt van binnenkomst van de luchthaven van Amsterdam en met de collocatie van de civiele en militaire luchtverkeersleiding. En in de laatste ontwikkelingsfase van het tweede project hebben de luchtverkeersleiders van Reims gewezen op problemen bij het ingediende voorstel. Er zijn veiligheidsrisico’s vastgesteld als gevolg van de grotere moeilijkheidsgraad van het beheer van het luchtverkeer van en naar Parijs dat de gewijzigde hoofdluchtverkeersstroom kruist.

Er is wel sprake van samenwerking tussen bestaande dienstverleners op technisch vlak, zoals blijkt uit de gezamenlijke aankoop van een nieuw radiocommunicatiesysteem (NVCS) door de Franse luchtverkeersleidingsdienst DSNA en het centrum in Maastricht. Er is ook sprake van samenwerking tussen dienstverleners van het FABEC en dienstverleners van buiten het FABEC.

**2. Heeft de burgerluchtvaartadministratie problemen met het toepassen van de al bestaande communautaire voorschriften? Is zij voorstander van het nemen van andere maatregelen die de vorming van het gemeenschappelijk Europees luchtruim bevorderen? Kunnen mogelijk maatschappelijke aspecten een obstakel vormen voor de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees luchtruim?**

*Toepassing van de bestaande communautaire voorschriften*

De communautaire voorschriften voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim zijn vastgelegd in de uitvoeringsverordeningen en de besluiten van de Commissie die zijn aangenomen na stemming in het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim (Single Sky Committee). Dat geeft de lidstaten de mogelijkheid om de door de Commissie voorgestelde bepalingen aan te passen voor ze worden aangenomen, zodat er een definitieve versie van die bepalingen ontstaat die door de partijen wordt aanvaard, hetgeen de uiteindelijke invoering ervan in het algemeen zal vergemakkelijken.

Er zijn echter uitzonderingen, voornamelijk op twee gebieden:

* Met betrekking tot de interoperabiliteit van de systemen: Er zijn bijvoorbeeld technische problemen met het tot stand brengen van digitale gegevensverbindingen tussen luchtverkeersleidingscentra vastgesteld door de verleners van luchtvaartnavigatiediensten en de exploitanten van luchtvaartuigen. De tenuitvoerlegging is door de Commissie met vijf jaar uitgesteld naar 5 februari 2018, en er zijn onderzoeken gestart om deze problemen te verhelpen, met name door het EASA, met de hulp van de gemeenschappelijke onderneming SESAR. Deze onderzoeken moeten in 2016 leiden tot nieuwe richtsnoeren.
* Met betrekking tot de verordening inzake de kwaliteit van luchtvaartgegevens hebben technische problemen bij de tenuitvoerlegging van de verordening de Commissie er bovendien toe gebracht om onderzoek te doen naar uitstel van die tenuitvoerlegging en naar herziening van de verordening; voorstellen moeten in de loop van 2016 worden ingediend.
* Met betrekking tot de prestatieregeling voor de luchtvaartnavigatiediensten: Met name ten aanzien van de kostenefficiëntie heeft de Commissie lang geëist dat de doelstellingen inzake de verlaging van de eenheidskosten van de routeluchtnavigatieheffingen in de periode 2015-2019 uniform in overeenstemming moeten worden gebracht met de begin 2014 goedgekeurde tendens voor de gehele geconsolideerde Europese Unie (dus een verlaging van -15,5% tussen 2014 en 2019 in constante prijzen in euro’s). Dat is voor verschillende lidstaten, waaronder Nederland, België, Duitsland en Frankrijk onmogelijk gebleken vanwege lokale beperkingen. De DSNA, de Franse verlener van luchtvaartnavigatiediensten, moderniseert zijn systemen in deze jaren grootschalig, hetgeen tegelijkertijd wordt beschouwd als een noodzakelijke basis voor de uitrol van SESAR in Europa, inclusief de financiering van de financieringsfaciliteit. Pas na zeer lange tijd (18 maanden) leek de Commissie de mogelijkheid te overwegen van goedkeuring van een FABEC-prestatieplan zonder dat uniform wordt voldaan aan alle EU-criteria ten aanzien van verlaging van de eenheidskosten.

*Aanvullende maatregelen om de vorming van het gemeenschappelijk Europees luchtruim te bevorderen*

De functionele luchtruimblokken vertegenwoordigen bevoorrechte subregionale samenwerkingsverbanden die interessant zijn omdat ze naburige civiele en militaire dienstverleners bijeenbrengen die aanzienlijke verkeersstromen uitwisselen en daarom regelmatig samen op zoek gaan naar verbeteringen. Zij worden met name vertegenwoordigd in de Netwerkbeheerraad (Network Management Board), waarin één vertegenwoordiger per FAB zitting heeft.

Men moet echter niet verwachten dat de FAB’s op zichzelf zullen zorgen voor alle verbeteringen van de operationele en economische prestaties van de luchtvaartnavigatiediensten. Die verbeteringen hangen meer in het algemeen af van andere factoren, zoals technische modernisering. In het kader van het SESAR-programma, dat de Europese Commissie samen met de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavenexploitanten heeft ontwikkeld, zal in de komende jaren een groot aantal operationele en technische veranderingen worden doorgevoerd die moeten zorgen voor een optimaal beheer van de vluchten en de luchtverkeersleidingscapaciteit en voor routes die in economisch en milieutechnisch opzicht nog efficiënter zijn. De Europese Commissie heeft aanzienlijke financiële middelen beschikbaar gesteld voor deze modernisering. De Commissie laat alle actoren hieraan deelnemen, zoals blijkt uit de samenstelling van de beheerder van de uitrol van SESAR.

De nationale autoriteiten zijn niet de belangrijkste van de betrokken actoren, maar ze worden wel opgeroepen om de veranderingen te steunen en de noodzakelijke maatregelen te nemen inzake regelgeving en toezicht.

Zo moeten de autoriteiten bij de regulering van de dienstverlening zorgen voor de benodigde financiële middelen en heffingen goedkeuren die hoog genoeg zijn om de investeringen te financieren, waarbij erop moet worden toegezien dat de operationele prestaties daadwerkelijk worden geleverd, maar ook dat de belangen worden beschermd van de niet-economische actoren, zoals de strijdkrachten en de lichte luchtvaart.

Zoals aangegeven in antwoord nummer 4 zijn de Franse autoriteiten net als de meeste andere lidstaten van mening dat het huidige wetgevingskader voor het gemeenschappelijk luchtruim, zoals dat zal worden aangepast door het gemeenschappelijk standpunt van de Raad over de ontwerpherziening, de Commissie en de lidstaten de middelen geeft om hun algemene doelstellingen te bereiken, indien die middelen goed worden gebruikt.

*Maatschappelijke aspecten*

De maatschappelijke dimensie speelt een belangrijke rol. In deze zeer technische omgeving kan geen enkele belangrijke operationele of andere ontwikkeling worden gerealiseerd zonder de steun van het betrokken personeel.

**3. Vormt de samenwerking tussen de civiele sfeer en de militaire luchtvaart een obstakel voor het creëren van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, met name in het FAB waar Frankrijk deel van uitmaakt? Wat zou de aard zijn van die eventuele obstakels?**

Bij het gemeenschappelijk Europees luchtruim wordt op alle niveaus rekening gehouden met civiel-militaire coördinatie:

* in de wetgeving en de uitvoeringsverordeningen, ook wat SESAR betreft;
* door militaire deelname aan de besluitvormings- en overlegstructuren zoals het Comité voor het gemeenschappelijk luchtruim, de Netwerkbeheerraad (Network Management Board), de raad van bestuur van de gemeenschappelijke onderneming SESAR (SESAR-JU Management Board) en de besluitvormingsorganen van Eurocontrol;
* door militaire deelname aan de werkgroepen van Eurocontrol, met inbegrip van Network Manager, bij het overleg over de uitrol van SESAR;
* in de werkgroepen en de besluitvormingsorganen van het FABEC;
* in de nationale besluitvormingsstructuren en -mechanismen ten aanzien van het luchtruim;
* en meer uitgebreid bij de samenwerking op nationaal niveau met betrekking tot de werkzaamheden, onderzoeken en operationele aspecten tussen dienstverleners en exploitanten.

Ten aanzien van het FABEC is deze samenwerking altijd een voordeel geweest en nooit een ongemak, des te meer omdat het FABEC ook de samenwerking tussen militaire autoriteiten bevordert. Bij de twee voornoemde luchtruimprojecten, CBA-Land/Central West en IP South-East, was de verplaatsing van een militair oefenterrein voorzien. Bij het eerste project lijkt de kwestie van de collocatie van civiele en militaire verkeersleiders een belangrijke factor te zijn geweest bij de opschorting van het project, maar ten aanzien van deze kwestie zullen in het vervolg vorderingen worden gemaakt, en de verplaatsing van het militaire oefenterrein is niet ter discussie gesteld. Bij het tweede project waren de overeenkomsten voor het creëren van het nieuwe Frans-Duitse militaire oefenterrein al klaar, en de opschorting van het project heeft niets te maken met de civiel-militaire dimensie. De werkzaamheden worden overigens voortgezet met het oog op de daadwerkelijke ingebruikname van dit nieuwe Frans-Duitse oefenterrein.

**4. Op 11 juni 2013 heeft de Europese commissie een wetgevingspakket gepubliceerd voor de herziening van de bestaande verordeningen inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim: Single European Sky, SES II+. Wat is het standpunt van het Franse directoraat-generaal voor burgerluchtvaart DGAC ten aanzien van dit pakket?**

De Commissie heeft op 11 juni 2013 twee ontwerpverordeningen aangenomen van het Europees Parlement en de Raad ter herziening van de verordeningen inzake het “gemeenschappelijk Europees luchtruim” en inzake het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, die samen “pakket Gemeenschappelijk luchtruim 2+” werden genoemd.

Volgens de Commissie hebben deze voorstellen tot doel om de prestaties van de luchtvaartnavigatiediensten sneller te verbeteren, om de bestaande teksten te vereenvoudigen en om meer bevoegdheden over te hevelen naar Europees niveau.

Deze voorstellen zijn gesteund door het Europees Parlement, met enige amendementen die geen invloed hebben op de strekking ervan.

De Raad heeft op zijn beurt in december 2014 een gedeeltelijke algemene oriëntatie aangenomen die alleen is geblokkeerd vanwege de kwestie Gibraltar, waarbij Spanje en het Verenigd Koninkrijk tegenover elkaar staan. Het gaat daarbij om het eerste deel (“herziening van het gemeenschappelijk luchtruim”) en om enkele belangrijke punten inzake het Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart uit het tweede deel.

De Raad bereikte overeenstemming over een ingrijpende wijziging van de plannen waarbij de van kracht zijnde teksten waar mogelijk werden vereenvoudigd en verbeterd en in grote lijnen het evenwicht wordt bewaard van de respectievelijke verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie zoals gevormd in 2009, alsmede de bevoegdheden van het Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart. Een van de belangrijke punten voor Frankrijk is dat in het compromis het recht wordt bevestigd om de luchtvaartnavigatiediensten te organiseren in het kader van een functioneel, niet-juridisch onderscheid met betrekking tot de toezichthoudende autoriteiten binnen de overheid. Te dien einde voorziet het compromis in extra garanties inzake de onafhankelijkheid van deze autoriteiten. De verplichting om de eigenlijke luchtverkeersdiensten te scheiden van andere diensten is overigens verworpen door de Raad, die echter wel de mogelijkheid heeft geïntroduceerd van ondersteunende diensten die op een “gecentraliseerde” manier worden geleverd, maar zonder de verplichting daarvan gebruik te maken.

Niettemin zal de trialoog tussen Raad, Parlement en Commissie op zijn vroegst pas midden 2016 kunnen worden hervat vanwege de Spaans-Britse blokkade.

Alle lidstaten blijven overigens de inspanningen steunen om een gemeenschappelijk luchtruim te creëren. Deze bevinden zich eveneens in de uitrolfase van het moderniseringsprogramma SESAR, waar in 2015 mee is begonnen en dat een aantal jaren zal duren en met name vanaf 2019-2020 resultaat zal hebben wat de prestaties betreft.

**5. Heeft de burgerluchtvaartadministratie andere obstakels vastgesteld die het creëren van het gemeenschappelijk Europees luchtruim in de weg staan? Onder welke voorwaarden kunnen die obstakels worden weggenomen?**

De woorden “creëren van het gemeenschappelijk Europees luchtruim” hebben geen precieze betekenis en worden dus door verschillende actoren verschillend gebruikt:

* samenvoeging van de verleners van nationale routeluchtverkeersleidingsdiensten in één orgaan? in tien organen in plaats van een dertigtal?
* volledige herstructurering van de diensten waarbij de eigenlijke luchtverkeersleiding wordt gescheiden van alle andere diensten en functies en herstructurering van deze diensten in een aantal particuliere ondernemingen via aanbesteding?
* één enkele beheerder van het luchtruim die beslist over de structuren en routes daarin?
* verlaging van de eenheidskosten van de diensten met 50% waartoe één enkele centrale autoriteit besluit?
* nauwere samenwerking tussen landen en tussen dienstverleners?

In feite is het gemeenschappelijk Europees luchtruim als wetgevingskader, regelgevingskader en kader voor gezamenlijk optreden binnen de Unie en in samenwerking met de buurlanden van de EU op dit moment een zeer tastbare werkelijkheid waarin alle actoren zeer actief betrokken zijn, met inbegrip van de overheden.

De verordeningen van het Europees Parlement en de Raad “Gemeenschappelijk luchtruim 2” uit 2009 en Verordening nr. 216/2008, zoals uitgebreid, waarmee het Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart werd opgericht, vormen een basis die door de lidstaten toereikend wordt geacht om vorderingen te maken, wat betreft de operationele veranderingen en de verbetering van de prestaties, zo snel als mogelijk is gezien de technologische ontwikkelingen, de invoering van operationele systemen en veranderingen en het opbouwen van samenwerkingsverbanden, rekening houdend met de beperkingen die de lidstaten van essentieel belang achten voor hun soevereiniteit.

Doorslaggevend voor succes is bovendien een goede samenwerking tussen de verschillende actoren, waaronder, afhankelijk van de onderwerpen, Eurocontrol (vanwege de netwerkbeheerder, maar ook vanwege de technische deskundigheid die nodig is voor de ondersteuning van het gemeenschappelijk luchtruim), de beheerder van de uitrol van SESAR, het EASA, de SESAR-JU en de militairen.

We moeten ook erkennen dat er de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt. Het aantal vertragingen bij het vertrek van vluchten als gevolg van voorschriften voor het luchtverkeer heeft in 2013 een minimumniveau bereikt dat als Europese doelstelling was aangenomen. In 2015 was dat aantal een klein beetje groter, voor een aanzienlijk deel vanwege de voorzorgsmaatregelen bij de ingebruikname van systemen in Frankrijk, en in de komende jaren zou het weer moeten dalen. Bovendien is de afgelegde horizontale afstand per vlucht voor heel Europa gemiddeld niet meer dan 2,7% groter dan het theoretisch minimum (een rechte lijn) voor het routegedeelte (dit percentage is in de loop der jaren afgenomen). Dit beperkt *de facto* de besparingen die nog mogelijk zijn.