



LUCHTVERVOER: GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES LUCHTRUIM

Met het initiatief voor een gemeenschappelijk Europees luchtruim wordt beoogd de doeltreffendheid van het luchtverkeersbeheer en de luchtvaartnavigatiediensten te verbeteren door de fragmentatie van het Europese luchtruim te verminderen. Dit lopende initiatief is per definitie pan-Europees en staat open voor buurlanden.

RECHTSGROND

Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

Het initiatief voor een gemeenschappelijk Europees luchtruim (single European sky – SES) werd in 1999 genomen om de prestaties van het luchtverkeersbeheer (air traffic management – ATM^[1]) en de luchtvaartnavigatiediensten (air navigation services – ANS^[2]) te verbeteren door middel van een betere integratie van het Europese luchtruim. Er werd verklaard dat het SES in potentie enorme voordelen heeft: in vergelijking met 2004 kan het SES (na voltooiing rond 2030-2035) de luchtruimcapaciteit verdrievoudigen, de kosten van het ATM halveren, de luchtvaart tien keer zo veilig maken en de impact van de luchtvaart op het milieu met 10 % doen afnemen^[3].

RESULTATEN

Het initiatief voor een gemeenschappelijk Europees luchtruim werd genomen als reactie op vertragingen ten gevolge van de luchtvaartnavigatie, die eind jaren negentig in Europa een hoogtepunt bereikten. Met het SES werd beoogd de fragmentatie van het Europese luchtruim (tussen lidstaten, civiel en militair gebruik, en technologieën) te verminderen en zo de luchtruimcapaciteit en de doeltreffendheid van het luchtverkeersbeheer en de luchtvaartnavigatiediensten te vergroten. Het initiatief is per definitie pan-Europees en staat, voor wat betreft de uitvoering ervan, open voor buurlanden. In de praktijk moet het SES tot kortere vluchttijden leiden (door

[1] Het luchtverkeersbeheer (ATM) waarborgt de veilige en doeltreffende verplaatsing van vliegtuigen tijdens alle operatiefases (waaronder luchtverkeersdiensten, het beheer van het luchtruim en de luchtverkeersstroomregeling).

[2] Onder luchtvaartnavigatiediensten (ANS) wordt verstaan: alle diensten die worden geleverd voor luchtvaartnavigatie, waaronder luchtverkeersdiensten, communicatie-, navigatie- en controlediensten, meteorologische diensten en luchtvaartinlichtingendiensten.

[3] Dit zijn de "officiële" SES-doelstellingen, waarvan de herkomst onduidelijk is.



kortere routes en minder vertragingen) en als gevolg hiervan tot lagere kosten voor vluchten en een vermindering van de uitstoot door vliegtuigen. De eerste reeks gemeenschappelijke eisen voor de totstandbrenging van het SES werd in 2004 aangenomen (SES I); hieronder vielen onder andere [Verordening \(EG\) nr. 549/2004](#) tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim, [Verordening \(EG\) nr. 550/2004](#) betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten, [Verordening \(EG\) nr. 551/2004](#) betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim^[4] en [Verordening \(EG\) nr. 552/2004](#) betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging. Dit kader werd gewijzigd in 2009 (SES II) teneinde hierin op prestaties gebaseerde mechanismen op te nemen ([Verordening \(EG\) nr. 1070/2009](#)). Het werd ook aangevuld door de uitbreiding van de EU-regels inzake luchtvaartveiligheid (en de hieraan gerelateerde bevoegdheden van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart) met het ATM, ANS en luchthavenactiviteiten^[5]. Tegelijkertijd is een aantal uitvoeringsbepalingen en technische normen vastgesteld door de Commissie via de comitéprocedure of – minder frequent – door de wetgever^[6].

Dit uitgebreide regelgevingskader heeft een flinke impuls gegeven aan de herstructurering van het Europese luchtruim en de levering van ANS. Dit heeft onder andere geleid tot: de scheiding tussen regelgevingsfuncties en de verlening van diensten; meer flexibiliteit in het civiele en militaire gebruik van het luchtruim; de interoperabiliteit van materieel; de geharmoniseerde classificatie van het hogere luchtruim^[7]; een gemeenschappelijke heffingsregeling voor ANS; en gemeenschappelijke vergunningseisen voor luchtverkeersleiders. Daarnaast zijn de belangrijkste onderdelen vastgesteld die de structuur van het SES vormen:

- In het kader van de "prestatieregeling"^[8] zijn bindende prestatiedoelen op kerngebieden, zoals veiligheid^[9], milieu, capaciteit en kostenefficiëntie en stimuleringsmaatregelen, vastgelegd die zijn gericht op het verbeteren van de algehele doeltreffendheid van het ATM en ANS. De prestatiedoelen zijn door de Commissie via de comitéprocedure vastgesteld^[10]. Het door de Commissie aangewezen "prestatiebeoordelingsorgaan" helpt bij de voorbereiding van deze doelen en houdt toezicht op de uitvoering van de prestatieregeling.
- De "netwerkbeheerder" (momenteel Eurocontrol^[11]) moet de prestaties van het EU-luchtvaartnetwerk verbeteren. Deze gaat over de netwerkfuncties die een

[4]Van luchthaven naar luchthaven, aangezien luchthavens dienen als punten van binnenkomst in en vertrek uit het luchtruim. Dit wordt aangeduid als het gate-to-gateprincipe.

[5]Krachtens [Verordening \(EG\) nr. 1108/2009](#) van het Europees Parlement en de Raad.

[6]Zoals het geval is met [Richtlijn 2006/23/EG](#) van 5 april 2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake een communautaire vergunning van luchtverkeersleiders.

[7]Het luchtruim wordt geclassificeerd in overeenstemming met de "categorieën" die zijn vastgesteld bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart en die worden aangeduid als "categorie A" tot en met "categorie G". De vluchtvoorschriften en de geleverde diensten verschillen per categorie.

[8]Vastgesteld bij [Verordening van de Commissie \(EU\) nr. 691/2010](#).

[9]Vanaf 2015.

[10]De eerste referentieperiode voor de prestatieregeling besloeg de kalenderjaren 2012 tot en met 2014. Met ingang van 2015 beslaat elke referentieperiode vijf kalenderjaren.

[11]De Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart (Eurocontrol) is een pan-Europese, civiel-militaire, intergouvernementele organisatie die in 1963 is opgericht om de veiligheid op het gebied van het luchtverkeersbeheer te handhaven. Eurocontrol bestaat uit 41 verdragsluitende



gecentraliseerde aanpak vereisen, zoals ook het geval is voor het ontwerp van het Europese routenetwerk, de luchtverkeersstroomregeling (air traffic flow management – ATFM) en de coördinatie van radiofrequenties die door het algemene luchtverkeer worden gebruikt.

- Via de "functionele luchtruimblokken" (functional airspace blocks – FAB's) wordt getracht een einde te maken aan de fragmentatie van het Europese luchtruim, door het op basis van verkeersstromen in plaats van op basis van nationale grenzen te herstructureren. Dit maakt een nauwere samenwerking (d.w.z. een beter beheer van het luchtruim, optimalisering van het routenetwerk en een schaalvoordeel door de integratie van diensten) of zelfs grensoverschrijdende fusies van dienstverleners mogelijk, waardoor de kosten van ANS worden teruggedrongen. In elk FAB moeten de betrokken lidstaten gezamenlijk een of meer verleners van luchtverkeersdiensten (ATS)^[12] aanwijzen. Tot dusver is overeenstemming bereikt over negen FAB's in 31 landen^[13].
- De Gemeenschappelijke Onderneming SESAR (ATM-onderzoek voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim) is opgezet in 2007 en beheert de technologische en industriële dimensie van het SES, d.w.z. de ontwikkeling en inzet van het nieuwe Europese ATM. De totale geschatte kosten van de ontwikkelingsfase van het SESAR-programma (voor de periode 2008-2024) bedragen 3,7 miljard EUR, die gelijkelijk over de EU, Eurocontrol en de sector moeten worden verdeeld. Voor de uitrolfase (d.w.z. de grootschalige installatie van het nieuwe systeem tussen 2015 en 2035) kan meer dan 30 miljard EUR nodig zijn, te financieren door de luchtvaartsector (90 %) en de EU (10 %).

Het lijkt er dus op dat, ondanks jaarlijkse schommelingen, de doeltreffendheid van het ATM in Europa beter wordt. Het gemiddelde aantal en route ATFM-vertragingen is gedaald van 1,43 minuten per vlucht in 2008 naar 0,86 minuten in 2016 (met een huidig prestatiedoel van 0,5 minuten vertraging per vlucht). De gemiddelde ATFM-vertragingen bij de aankomst op luchthavens vertonen dezelfde tendens en zij zijn gedaald van 1 minuut per vlucht in 2008 naar 0,75 minuten in 2016. Tegelijkertijd lijkt de gemiddelde horizontale directe en-routevluchtverlenging^[14] (op basis van het laatste ingediende vluchtplan) een dalende tendens door te maken, van 5,03 % in 2009 naar 4,82 % in 2016 (d.w.z. de gevlogen routes zijn gemiddeld 4,82 % langer dan de "meest directe route") met een huidig prestatiedoel van 4,1 %. Ook de kostenefficiëntie is verbeterd: hoewel de verkeersvraag lager was dan gepland, en daardoor de geplande

staten. Er bestaat een samenwerkingsovereenkomst tussen Eurocontrol en de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging van het SES. In 2011 wees de Commissie Eurocontrol aan als de eerste "netwerkbeheerder" van het SES tot eind 2019. Eurocontrol werd tevens aangewezen als het eerste "prestatiebeoordelingsorgaan" van het SES voor de periode 2010-2016.

[12]De term "luchtverkeersdiensten" (ATS) verwijst naar de diverse vluchtinlichtingendiensten, alarmeringsdiensten, adviesdiensten voor het luchtverkeer en de luchtverkeersleiding.

[13]Alle lidstaten van de EU, plus Bosnië en Herzegovina, Noorwegen, Zwitserland en Groot-Brittannië. Deze FAB's (die worden opgezet in onderlinge overeenstemming tussen staten volgens een bottom-upaanpak) zijn echter nog steeds grotendeels op nationale grenzen gebaseerd en niet noodzakelijkerwijs een afspiegeling van de verkeersstromen.

[14]Dit is het verschil tussen de daadwerkelijk gevlogen route (tussen de vertrek- en aankomstterminals, met een straal van 30 zeemijl rond luchthavens) en de directe route, oftewel de extra gevlogen afstand.



omzet daalde, namen de en-route-eenheidskosten per diensteenheid (in reële termen) in het SES-gebied met 16,7 % af tussen 2009 en 2014^[15].

Deze verbeteringen kunnen ten dele worden verklaard door vrij weinig verkeer vanwege de economische crisis (het verkeersniveau van 2016 was nauwelijks even hoog als dat van 2008). Hoewel het verkeer sinds medio 2013 weer toeneemt, zullen de huidige tendensen waarschijnlijk niet volstaan voor de verwezenlijking van de (zeer ambitieuze) SES-doelstellingen^[16]. Ondanks de vooruitgang die in de laatste tien jaar is geboekt, is het Europese luchtruim in feite nog steeds verre van volledig geïntegreerd. Het SES-initiatief (dat naar verwachting in ieder geval niet voor 2030-2035 zal zijn voltooid) stuit op problemen en weerstand, met name vanwege het brede toepassingsgebied. In juni 2013 heeft de Commissie een nieuwe reeks regels voorgesteld voor het aanpakken van de tekortkomingen op het gebied van doeltreffendheid en prestaties, alsook de huidige suboptimale institutionele opzet. Over deze voorstellen wordt nog steeds gediscussieerd^[17].

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft altijd getracht belemmeringen voor de uitvoering van het gemeenschappelijk Europees luchtruim weg te nemen door middel van een pragmatische aanpak. In dit verband heeft het sterk en met succes aangedrongen op de noodzaak van een nauwe samenwerking tussen de civiele en militaire sectoren in het kader van flexibel gebruik van het luchtruim, zelfs toen de lidstaten nog steeds aarzelden om het probleem aan te pakken. Het Parlement heeft tevens voorgesteld om een raadgevend orgaan voor de sector op te zetten, zodat belanghebbenden de Commissie kunnen adviseren over technische aspecten van het SES. Daarnaast heeft het Parlement altijd benadrukt dat Eurocontrol een belangrijke rol moet spelen in de uitvoering van het SES en gewezen op de noodzaak om de samenwerking met buurlanden te bevorderen teneinde het initiatief uit te breiden tot buiten de grenzen van de EU.

Aangezien de belangrijkste doelstellingen van het SES nog moeten worden verwezenlijkt, roept het Parlement de Commissie nu op om over te gaan van een bottom-upaanpak op een top-downaanpak om een einde te maken aan nog bestaande terughoudendheid en de uitvoering van het initiatief te versnellen, met name met betrekking tot het SESAR-programma en de functionele luchtruimblokken.

Belangrijke, hiermee verband houdende besluiten van het Parlement zijn onder andere:

- zijn wetgevingsresolutie van 29 januari 2004 over de door het bemiddelingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerp tekst van de verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim^[18];

[15]Er zij echter op gewezen dat de prijs per diensteenheid in 2009 bijzonder hoog was (de eenheidsprijs per diensteenheid wordt gebruikt om de heffingen te bepalen die luchtvaartmaatschappijen moeten betalen in ruil voor ATM-diensten).

[16]Zo zou bijvoorbeeld het huidige streefdoel inzake kostenefficiëntie moeten leiden tot een verdere daling met 15,5 % van de eenheidsprijs per diensteenheid tussen 2015 en 2019.

[17]Zie het standpunt van het Parlement in eerste lezing van 12 maart 2014 ([PB C 378 van 9.11.2017, blz. 546](#)) en het verslag van de Commissie van 16 december 2015 (COM(2015)0663).

[18][PB C 96 E van 21.4.2004, blz. 100](#).



- zijn wetgevingsresolutie van 25 maart 2009 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 549/2004, (EG) nr. 550/2004, (EG) nr. 551/2004 en (EG) nr. 552/2004, teneinde de prestaties en de duurzaamheid van het Europese luchtvaartstelsel te verbeteren^[19];
- zijn resolutie van 23 oktober 2012 over de tenuitvoerlegging van de wetgeving op het gebied van het gemeenschappelijk Europees luchtruim^[20];
- zijn wetgevingsresolutie van 12 maart 2014 over het voorstel voor een verordening inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (herschikking)^[21]; op 24 september 2019 heeft de Commissie vervoer en toerisme (TRAN) na de eerste lezing in het Parlement besloten interinstitutionele onderhandelingen over dit dossier te openen.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

[19] [PB C 117 E van 6.5.2010, blz. 234.](#)

[20] [PB C 68 E van 7.3.2014, blz. 15.](#)

[21] [PB C 378 van 9.11.2017, blz. 546.](#)

