



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.3.2007
COM(2007) 101 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Opbouw van een gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky) door
middel van functionele luchtruimblokken:
Tussentijds voortgangsverslag**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Opbouw van een gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky) door middel van functionele luchtruimblokken:

Tussentijds voortgangsverslag

(Voor de EER relevante tekst)

Luchtverkeersleiding vormt de ruggengraat van de burgerluchtvaart. Ze verschaft de infrastructuur voor de 25 000 vluchten die dagelijks worden uitgevoerd door ongeveer 5 000 commerciële vliegtuigen tussen 100 grote luchthavens in de Gemeenschap. Luchtverkeersleiders staan voortdurend in contact met piloten die zich met een snelheid van 800 km/u door het luchtruim voortbewegen en zorgen voor een veilige en doelmatige stroom van het luchtverkeer. De kosten van luchtverkeersleiding bedragen ongeveer 7 miljard euro¹, oftewel zo'n 6% van de totale kosten van een gemiddelde vlucht.

Als gevolg van de liberalisering van de luchtvaart werden luchtvaartmaatschappijen genoopt zich te reorganiseren in een mondiale markt. De luchtverkeersleiding werd hierdoor de enige schakel in de waardeketen van de luchtvaart die **op nationaal niveau** werd georganiseerd en beheerd. Met het oog op de in de komende twintig jaar verwachte groei van de luchtvaart is de traditionele strategie van technische ad-hoc oplossingen op basis van consensus, niet langer toereikend om deze uitdaging naar behoren aan te gaan.

Luchtvaart is per definitie een grensoverschrijdende activiteit. Luchtverkeersleiding wordt echter op **gefragmenteerde** wijze aangepakt. Telkens wanneer een vliegtuig het luchtruim van een lidstaat binnenkomt, krijgt het te maken met een andere dienstverlener, die verschillende regels en operationele eisen hanteert. Deze fragmentering heeft gevolgen voor de veiligheid, beperkt de capaciteit en drijft de kosten op. Bovendien loopt het besluitvormingsproces, dat nodig is om nieuwe technologie in te voeren en de dienstverlening meer af te stemmen op de behoeften van de gebruikers hierdoor onnodige vertraging op.

Net als andere bedrijfstakken moet de luchtverkeerscontrole dan ook op regionale basis **functioneler worden opgezet**. Het luchtruim moet in "functionele luchtruimblokken" worden georganiseerd aan de hand van operationele eisen zonder te letten op nationale grenzen. Op grond van de regelgeving inzake het gemeenschappelijk Europese luchtruim zijn de lidstaten wettelijk verplicht deel te nemen aan dergelijke regionale vormen van geïntegreerd beheer.²

¹ Cijfers voor 2004, afkomstig uit het Performance Review Report 8, Brussel, 2006.

² Artikel 5 van Verordening (EG) 551/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim ("de luchtruimverordening"), PB L 96 van 31.3.2004, blz. 10.

Tweeënhalf jaar nadat overeenstemming is bereikt over de goedkeuring van het gemeenschappelijk Europese luchtruim³, zou de Europese Commissie de **voortgang willen evalueren** die is geboekt bij de totstandbrenging van functionele luchtruimblokken. Omdat functionele luchtruimblokken een vitaal element vormen voor het welslagen van het gemeenschappelijk Europese luchtruim is het van belang de doelstellingen van deze aanpak uit te leggen, prognoses te geven van de resultaten die voor 2008 en daarna worden verwacht en de rol van de verschillende belanghebbenden toe te lichten alleen al om na te gaan of en in hoeverre het huidige wetgevingskader moet worden gewijzigd.

1. FRAGMENTERING BELEMMERT EEN MODERNE EN KLANTGERICHTE LUCHTVERKEERSLEIDING

De fragmentering van het Europese luchtruim in 27 nationale luchtverkeersleidingssystemen **belemmert** een veilige en kostenefficiënte dienstverlening.

- (1) Elke dienstverlener is in zijn juridische en institutionele omgeving onderworpen aan nationale regels en operationele procedures voor het luchtruim, waardoor het niveau van de **prestaties** nogal uiteenloopt wat betreft veiligheid, capaciteit en kostenefficiëntie.
- (2) Wanneer wordt gekeken naar de omvang van het gecontroleerde luchtverkeersleidingsgebied **verdwijnen** zelfs de grotere lidstaten **vrijwel in het niet**. Bovendien is de omvang van de door hen geëxploiteerde luchtverkeersleidingscentra verre van optimaal, omdat er tal van technische systemen bestaan en de onderhoudskosten hoog zijn. De kosten van de fragmentering belopen maar liefst **één miljard** euro⁴. Bij het luchtverkeersleidingssysteem van de VS speelt fragmentering relatief gezien nauwelijks een rol hetgeen voor een groot deel verklaart waarom het VS-systeem dubbel zo efficiënt is als dat van de EU.

³ Afgezien van de luchtruimverordening omvat de wetgeving betreffende het gemeenschappelijk luchtruim ook de volgende basisteksten:

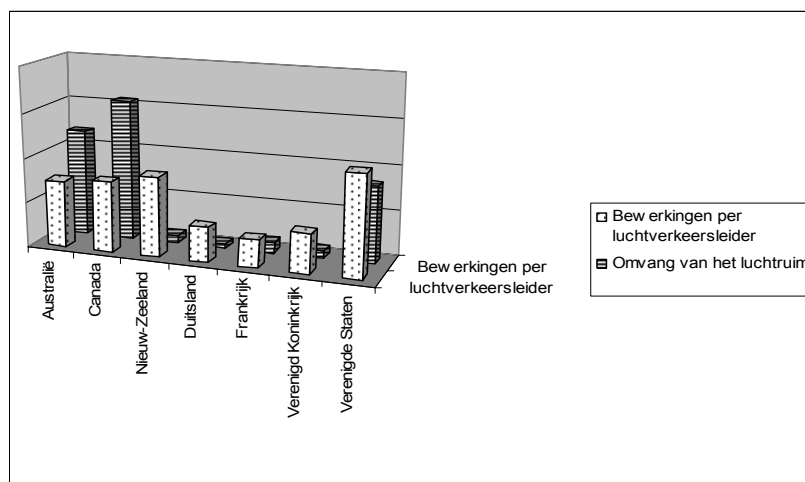
-Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim ("de kaderverordening"), PB L 96 van 31.3.2004, blz.1;

-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 ("de luchtvaartnavigatiedienstenverordening"), PB L 96 van 31.3.2004, blz.10;

-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 ("de interoperabiliteitsverordening", PB L 96 van 31.3.2004, blz.26.

⁴ Solar Alliance, 2005, the impact of fragmentation in European ATM/CNS, Bagshot, 80 blz.

Grafiek 1 : Operationele basisstatistieken van verleners van luchtvaartnavigatiediensten (relatieve gegevens voor 2004)



Bron: GAO-05-769, Jaarverslag van de ATO en het verslag van het onderzoek van de prestaties 2005 voor Frankrijk.

Omvang van het gecontroleerde luchtruim in 000 km², zonder rekening te houden met het luchtruim boven de oceaan, met uitzondering van Frankrijk

- (3) Luchtverkeersleiding geschiedt vanuit ongeveer 50 luchtverkeersleidingscentra onderweg of vanuit honderden aanvliegscentra en –torens. Het luchtruim is verdeeld in meer **dan 650 sectoren**⁵. Telkens wanneer een piloot een andere sector binnen vliegt moet hij zijn frequentie veranderen en contact opnemen met de volgende luchtverkeersleider⁶. De functionaliteit van de sectoropzet houdt op bij de nationale grenzen. De overdracht van vluchten tussen centra is geregeld door uitgebreide schriftelijke afspraken.
- (4) De flexibiliteit bij het beheer van een sector is in het beste geval beperkt tot het niveau van het centrum. Elke sector moet permanent worden bemand door een team van luchtverkeersleiders die een opleiding van 2 à 4 jaar achter de rug hebben alvorens zij in een redelijk aantal sectoren volledig kunnen worden ingezet. Dit leidt tot relatief **lage productiviteitspercentages** waarbij de luchtverkeersleidingsproductiviteit varieert tussen 0,1 en 1,6 vliegreuren per luchtverkeersleidingsuur⁷.
- (5) **Het veiligheidsniveau** varieert aanzienlijk tussen de verschillende dienstverleners. Slechts een derde van de lidstaten is momenteel in geval van luchtvaartincidenten in staat een bevredigend verslag voor te leggen, hetgeen toch de basis vormt van elk beleid op het gebied van veiligheidsbeheer.

⁵ Alleen communautaire dienstverleners; gegevens afkomstig van Performance Review Report 8, Brussel, 2006.

⁶ De overdrachtstijd per dienstverlener (die verschillende sectoren bedient) varieert van 7,2 minuten voor Belgocontrol tot 39,5 minuten voor AENA, de Spaanse dienstverlener.

⁷ Volgens benchmark-verslagen van de Performance Review Unit (ACE 2003, blz. 69) slagen slechts 15 van de 68 deelnemende ACC's erin meer dan één uur per vluchtuur per luchtverkeersleidingsuur te controleren. Omdat wordt uitgegaan van officiële werkuren wordt verondersteld dat de productiviteit tijdens de effectieve werktijd aanzienlijk hoger ligt.

- (6) De kleinschaligheid van deze activiteit vormt tevens een obstakel voor de snelle invoering van **nieuwe technologieën**. Omdat luchtverkeersleiding over het algemeen een nichemarkt is, is het voor fabrikanten van apparatuur niet interessant genoeg om nieuwe technologieën te ontwikkelen. Dienstverleners hebben in het verleden weinig belangstelling getoond voor interoperabiliteit maar geven de voorkeur aan op maat gemaakte systemen in plaats van te mikken op standaardisatie waarbij standaardoplossingen worden aangepast aan de behoeften van de luchtverkeersleiding.

Lage winstmarges betekenen dat luchtvaartmaatschappijen zoeken naar mogelijkheden om hun activiteiten te ontwikkelen. Dit verhoogt de **druk op de kosten** en de **behoefte aan flexibiliteit** in elke schakel van de waardeketen. De luchtverkeersleiding moet haar prestaties aanzienlijk verbeteren en zich flexibeler opstellen om het concurrentievermogen van de Europese luchtvaartindustrie te verbeteren door de kosten voor de ontwikkeling van het systeem te drukken om de voortdurende groei van het luchtverkeer het hoofd te kunnen bieden.

Periodieke verslagen van de commissie van toezicht op prestaties, internationale vergelijkingen en onafhankelijke studies wijzen op de hoge kosten die gepaard gaan met fragmentering. Net als elke andere bedrijfstak zou de luchtverkeersleiding in de Gemeenschap een aanzienlijk hoger rendement kunnen opleveren wanneer de **schaal van haar activiteiten** wordt vergroot.

2. DE AANPAK VAN DE GEMEENSCHAP: FRAGMENTERING VERMINDEREN EN DE GEVOLGEN ERVAN BEPERKEN

Grotere porties van het luchtruim moeten worden geëxploiteerd als één geheel. Om de fragmentering van het luchtruim tegen te gaan moet gebruik worden gemaakt van functionele luchtruimblokken om de huidige veiligheidsnormen en de algemene efficiëntie te verbeteren, de gestaag toenemende capaciteitseisen van alle gebruikers van het luchtruim te optimaliseren en vertragingen te minimaliseren door het luchtverkeer dynamischer te leiden. Deze doelstellingen kunnen alleen worden verwezenlijkt door een **schaalvergroting** van de activiteiten.

2.1 De transformatie van een lappendeken naar functionele luchtruimblokken ...

De oprichting van functionele luchtruimblokken vormt overeenkomstig artikel 5 van de luchtruimverordening in de eerste plaats een **juridische verplichting**. Deze verplichting moet worden gezien in het **licht van andere bepalingen** van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europese luchtruim⁸. Ook andere wetgeving op het gebied van vervoer

⁸ Met name artikel 5 van de luchtruimverordening moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 1 en 2, lid 25, van de kaderverordening die achtereenvolgens betrekking hebben op de doelstellingen van het gemeenschappelijke luchtruim en de definitie van functionele luchtruimblokken, en met de artikelen 2, 8, 9 en 10 van de luchtvaartnavigatiedienstenverordening betreffende achtereenvolgens het sluiten van overeenkomsten tussen nationale toezichthoudende autoriteiten, certificering, de wederzijdse erkenning van certificaten en aanwijzingsprocedures en de relatie betrekking tussen dienstverleners.

zoals de communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders⁹, moet worden gezien in het licht van de functionele luchtruimblokken.

Dit toont het belang van het concept van functionele luchtruimblokken. Zij zijn de gereedschapskist met institutionele, operationele, technische, economische en sociale instrumenten om fragmentering van het luchtruim bij de wortel aan te pakken en tegemoet te komen aan de verwachtingen van de gebruikers. De interoperabiliteit van de apparatuur kan met behulp van toepassingsbepalingen worden verbeterd. Invoering van een communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders zal het grensoverschrijdend beheer van werknemers vergemakkelijken omdat de vaardigheden zo worden geharmoniseerd. Wanneer men zich alleen concentreert op luchtruimproblemen zonder aandacht te besteden aan de onderliggende realiteiten en beperkingen aan de grond loopt men het risico contraproductief te werken.

Dit impliceert dat functionele luchtruimblokken gedefinieerd moeten worden via **gemeenschappelijke besluitvorming** waarbij voor alle belanghebbenden een rol is weggelegd. Hoewel de lidstaten permanent politieke steun moeten verlenen komen de technische werkzaamheden voor het grootste deel neer op de schouders van de dienstverleners. De werknemers zullen bij de besluitvorming worden betrokken door een beroep te doen op hun expertise om de hervorming tot stand te brengen. Tot slot kunnen de gebruikers van het luchtruim invloed uitoefenen op het proces zodat de resultaten beter zijn aangepast aan de behoeften van de luchtvaartsector.

Functionele luchtruimblokken kunnen ook worden beschouwd als een defragmenteringsproces waarbij dienstverleners geleidelijk in de richting gaan van een meer optimale schaal voor hun activiteiten. Dit opent mogelijkheden om verschillende aspecten van fragmentering aan te pakken in verschillende tijdskaders, zelfs binnen verschillende samenwerkingsgroepen. De optimale bedrijfsgrootte moet op haar beurt weer worden afgezet tegen de technologische mogelijkheden en overgangskosten, waarbij kleinere blokken in een later stadium kunnen worden samengevoegd tot grotere.

2.2 ... door middel van een "bottom-up"-proces

Volgens de huidige formulering van artikel 5 van de luchtruimverordening is het de taak van de **lidstaten** functionele luchtruimblokken in te stellen. Wel moeten zij ervoor zorgen dat deze functionele luchtruimblokken onder meer a) onderbouwd worden vanuit veiligheidsoverwegingen; b) dat zij een optimaal gebruik van het luchtruim mogelijk maken, waarbij rekening wordt gehouden met luchtverkeersstromen; c) dat zij hun rechtvaardiging vinden in een toegevoegde waarde over de gehele linie, met inbegrip van een optimaal gebruik van technische en personele middelen, op basis van kosten-batenanalyses; d) dat zij een vlotte en flexibele overdracht garanderen van verantwoordelijkheid voor de luchtverkeersleiding tussen luchtverkeersleidingscentra; e) dat zij garanderen dat de configuratie van het hoger luchtruim aansluit op die van het lager luchtruim; (...).

Dit betekent dat de lidstaten de defragmentering tot stand moeten brengen door voortdurende politieke ondersteuning te verlenen en de economische instrumenten waarover zij beschikken te gebruiken. Dit wordt de zogenaamde "**bottom-up**" aanpak genoemd.

⁹ Richtlijn 2006/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 inzake een communautaire vergunning van luchtverkeersleiders, PB L 114 van 27.4.2006.

Deze aanpak is het resultaat van een **compromis** tussen het Europees Parlement en de Raad. Hoewel het Parlement aanvankelijk een “top-down” aanpak wilde hanteren, vond de Raad dat de voor de invoering van functionele luchtruimblokken vereiste herstructurering het best aan de lidstaten kon worden overgelaten.

Om een compromis te kunnen bereiken gaf de Commissie in december 2003 binnen het bemiddelingscomité een specifieke verklaring af waarbij het gemeenschappelijk Europees luchtruimpakket werd goedgekeurd. De Commissie zal deze bottom-up aanpak na **vijf jaar** opnieuw onderzoeken. Dit onderzoek zou vergezeld kunnen gaan van bijpassende voorstellen wanneer de resultaten van deze aanpak ontoereikend mochten blijken.

2.3 De lidstaten moeten overgaan tot actie...

In deze context zijn de lidstaten rechtstreeks verantwoordelijk voor het invoeren van de vereiste institutionele regelingen. Voorwaarde voor het soepel functioneren van een blok als "een continuüm" waarbinnen één regelgeving geldt, is echter de aanwezigheid van een sterk en onafhankelijk regelgevend orgaan. De lidstaten kunnen bijdragen tot een **harmonisering van de regelgeving** in de blokken bijvoorbeeld door ICAO-normen of communautaire wetgeving toe te passen.

Bij veel projecten is er reeds sprake van goede samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten wat betreft de regionale regelingen, maar bij andere bevindt deze samenwerking zich nog in de kinderschoenen. Idealiter zouden deze regionale regelingen een **afspiegeling** moeten vormen van de structuren van de blokken die door de betrokken lidstaten zijn voorgesteld, met name omdat er aanwijzingen zijn dat de kleinere lidstaten moeite hebben om sterke (economische) regelgevingsinstanties op te richten¹⁰.

Binnen deze institutionele opzet zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat **gebruikers** van het luchtruim, zowel civiele als militaire, naar behoren bij het proces worden betrokken en voortdurend worden geraadpleegd zodat hun behoeften centraal staan bij eventuele initiatieven.

Lidstaten moeten ervoor zorgen dat **dienstverleners** functionele luchtruimblokken zodanig opzetten dat voldaan wordt aan de wettelijke eisen inzake veiligheid, functionaliteit en toegevoegde waarde. Met name wat de toegevoegde waarde betreft die tot een optimaal gebruik van de menselijke hulpbronnen leidt, is het van belang dat het personeel actief wordt betrokken bij het integratieproces. Deze beste praktijk is de enige manier om optimaal gebruik te maken van de beschikbare expertise, de lasten gelijk te verdelen en om te worden aanvaard.

Hoewel een geïntegreerd luchtruim en technologisch beheer reële uitdagingen zijn, geldt het vinden van passende oplossingen met **tastbare resultaten** binnen het tijdsbestek van vijf jaar als lakmoestest voor de bottom-up aanpak. Wanneer geen overeenstemming kan worden bereikt over technische vraagstukken moet worden geconstateerd dat de lidstaten onvoldoende politieke en economische druk uitoefenen en dat de bottom-up aanpak moet worden aangepast.

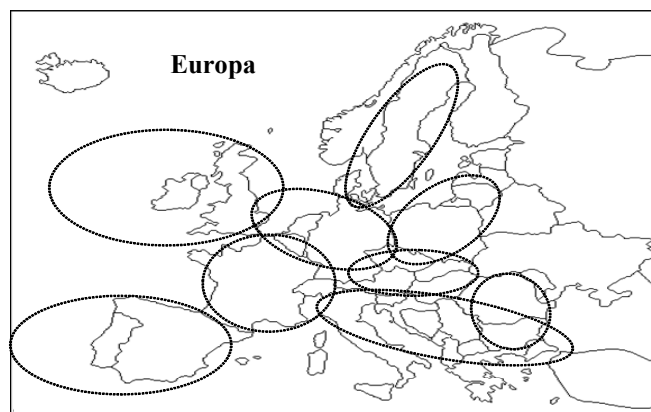
¹⁰ Eurocontrol, Performance Review Commission, 2006, blz.70.

3. HOE IS DE STAND VAN ZAKEN MET DE FUNCTIONELE LUCHTRUIMBLOKKEN HALVERWEGE?

3.1 De besprekingen zijn gestart

In alle lidstaten zijn de werkzaamheden aangevat. Omdat het hier om plaatselijke initiatieven gaat in het kader van de bottom-up aanpak, lopen ze qua vorm en ambitie uiteen¹¹.

Grafiek 2: Overzicht van de lopende besprekingen over functionele luchtruimblokken¹²



Geografisch bereik: in de meeste lidstaten zijn luchtverkeersleidingsdiensten verkennende gesprekken gestart om na te gaan of functionele luchtruimblokken haalbaar zijn. Zweden en Denemarken nemen deel aan het Northern Upper Area Control project (NUAC), waarbij ook Noorwegen, Finland en Estland zouden kunnen worden betrokken; Central FAB omvat België, Nederland, Luxemburg, Duitsland en het Maastricht Upper Area Control Centre dat door Eurocontrol wordt beheerd. Drie blokken hebben een grotere en een kleinere partner: het Iberisch Schiereiland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland en Polen en Litouwen. Het SEE FABA-project herstelt de banden in de Balkan. Tot slot nemen vier van de oorspronkelijk acht lidstaten nog deel aan het Central European Air Traffic Service project (CEATS).¹³

De initiatieven spreiden zich uit **buiten de EU-grenzen**. Hieruit blijkt het open karakter van de functionele luchtruimblokkenaanpak. Elke betrokkene zoekt het model dat het best is afgestemd op zijn bijzondere situatie. Hij kan specifieke aspecten van de fragmentering met telkens verschillende partners aanpakken.

¹¹ In de bijlage wordt een uitgebreider overzicht gegeven van de lopende initiatieven.

¹² Deze grafiek werd opgesteld aan de hand van informatie van de staten die hoofdzakelijk werd ontvangen via het comité gemeenschappelijk luchtruim.

¹³ Deze vier staten ondertekenden op 8.6.2006 een verklaring die tot doel had een nieuwe impuls te verschaffen aan de CEATS-overeenkomst van 1997, die oorspronkelijk alleen door acht staten was ondertekend.

De uitzondering : SEE FABA¹⁴

De South East European Functional Airspace Block aanpak (SEE FABA) vormt een geval op zich. Deze aanpak bevordert regionale samenwerking in de Balkan en biedt de gelegenheid het luchtruim boven Kosovo te heropenen. Het Stabiliteitspact voor Zuidoost Europa en de Commissie hebben het voortouw genomen en het **politieke kader geboden** waarin samenwerking tussen de staten stevig zou kunnen worden verankerd.¹⁵

Na een inleidende studiefase besloten de leidinggevendenden van de luchtverkeersleidingsdiensten van de staten een haalbaarheidsfase in te leiden om naar oplossingen te zoeken voor de verwachte verkeerstoename van maximaal 30% per jaar in de vorm van geïntegreerd beheer. De **Overeenkomst inzake een gemeenschappelijk Europees luchtruim** breidt de EG-luchtvaartmarkt uit tot alle partnerlanden die het communautair acquis zullen toepassen met inbegrip van de verordening inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim. De definitiefase zou tegen 2009 concrete resultaten moeten opleveren zodat de landen kunnen bepalen aan welke optie zij de voorkeur geven en kunnen beginnen met de tenuitvoerlegging ervan.

De voorbereiding van blokken geschiedt in verschillende **fasen**. De meeste projecten doorlopen eerst een fase waarin de verschillende opties worden geschetst. De meeste initiatieven bevinden zich momenteel in de haalbaarheidsfase waarin de toegevoegde waarde van het geïntegreerd management, het juiste model en de manieren om dit te bereiken worden onderzocht. Bij bepaalde initiatieven werd ook tot een afzonderlijke valideringsfase besloten. Kosten-batenanalyses zijn noodzakelijke elementen die in de haalbaarheid- of valideringsstudies kunnen worden geïntegreerd.

De intensiteit van deze voorbereidende werkzaamheden loopt nogal uiteen wat betreft de inspanningen en de betrokkenheid van de belanghebbenden. Sommige dienstverleners investeren tientallen voltijdequivalenten om de voorlopige resultaten van haalbaarheidsstudies te valideren zodat interne expertise beschikbaar kan worden gesteld om op alle terreinen optimale resultaten te kunnen boeken. Omdat het uiteindelijke doel een verbetering van de prestaties van luchtverkeersleidingsdiensten is, omvatten bepaalde projecten specifieke activiteiten die gewijd zijn aan “stakeholder care” (de zorg voor de belanghebbenden) terwijl anderen alleen “informatie” verschaffen.

Uit de intensiteit van de voorbereidende werkzaamheden en de betrokkenheid van personeel en gebruikers kan het **politieke engagement** worden afgelezen van zowel de lidstaten als de dienstverleners ten aanzien van functionele luchtruimblokken. Dit engagement heeft in sommige lidstaten de vorm gekregen van een formele overeenkomst tussen lidstaten of een officieel verzoek aan de luchtverkeersleidingsdiensten om erop toe te zien dat de bepalingen inzake de gemeenschappelijke Europese luchtruimte worden nageleefd; in andere lidstaten wordt de politieke steun uitgedrukt in de expliciete rol die de nationale toezichthoudende autoriteiten wordt toegekend in haalbaarheidsstudies.

¹⁴ http://ec.europa.eu/transport/air/single_sky/framework/see_faba_en.htm

¹⁵ Hierbij zijn Albanië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije Kroatië, Roemenië, Servië, Montenegro, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië samen met de tijdelijke missie van de Verenigde Naties voor Kosovo (UNMIK) betrokken met steun van Griekenland, Italië, Eurocontrol, ICAO en de NAVO.

3.2 ... maar we staan pas aan de start voor geïntegreerd beheer

Projecten bevinden zich in een **beginfase** en de leden, de aanpak, het bereik enz. kunnen nog wijzigingen ondergaan. Het aantal dienstverleners dat deelneemt aan de projecten ligt tussen de twee en de acht. Noorwegen en Finland nemen deel als waarnemers aan het NUAC. Samen bestrijken deze initiatieven vrijwel het gehele EU-grondgebied.

Er zijn reeds aanwijzingen dat de tastbare resultaten van deze functionele luchtruimblokken wat de kostenverminderingen en de capaciteitsverhoging betreft in dit stadium nog bescheiden zijn. Hoewel de integratie van het luchtruim een geleidelijk proces is dat tijd vergt, moet **meer ambitie** aan de dag worden gelegd wil men meer resultaten boeken.

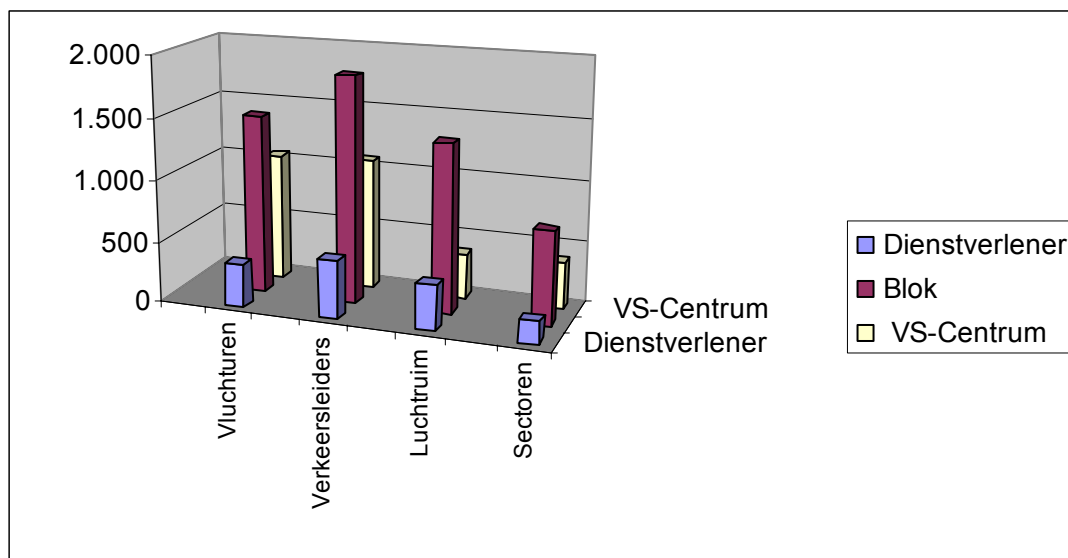
Omdat het huidige project integratie inhoudt van het hoger en het lager luchtruim en derhalve het volledige gamma van luchtverkeersleidingsdiensten bestrijkt, zouden het beheer en de integratie van de hulpbronnen nog kunnen worden verbeterd, eventueel door controlecentra samen te voegen.¹⁶

Uitgaande van de aangemelde initiatieven zou de omvang van de activiteiten (op grond van de voornaamste operationele indicatoren) toenemen met **een factor vier**. Een gemiddeld luchtverkeersleidingscentrum in de Verenigde Staten¹⁷ verwerkt, ter vergelijking, meer dan 70% van het gemiddelde aantal vliegtuigen dat door een volledig blok in de EU wordt gecontroleerd. Elk blok omvat momenteel meer dan zeven regionale controlecentra. Dit geeft een idee van de **bepaalde flexibiliteit** binnen de interne organisatie van individuele centra wat betreft personeelsbeheer en functionele sectoropzet.

¹⁶ Uitgebreide informatie over controlecentra is beschikbaar in bijlage I.

¹⁷ Gegevens hebben betrekking op het gemiddelde van de regionale controlecentra van Albuquerque, Cleveland en Indianapolis die het meest vergelijkbaar zijn met de Europese centra.

Grafiek 3: Schaalvergroting door middel van voortdurende initiatieven gericht op functionele luchtruimblokken¹⁸



(1) Voor de berekening werd ook rekening gehouden met Noorwegen en Finland.

(2) "VS centrum" fungeert als een benchmark en verwijst naar de gegevens van het verslag van de commissie van toezicht op prestaties (2003), 'A comparison of performance in selected US and European En-Route centres', Brussel, 98 blz. + bijlagen.

Deze informatie geeft aan dat de inspanningen om functionele luchtruimblokken tot stand te brengen niet alleen de som kunnen zijn van alle bestaande technische en menselijke hulpbronnen. De totstandbrenging van functionele luchtruimblokken vergt een nieuwe strategische denkwijze over de organisatie van luchtverkeersleidingsdiensten op regionaal niveau om een toegevoegde waarde te kunnen bereiken, overeenkomstig de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de vraag van de gebruikers. Bij dit proces van een nieuwe strategische denkwijze maken alle lidstaten nog te traag vorderingen om tegen 2008 concrete resultaten te kunnen opleveren.

4. Hoe zal de Commissie dergelijke initiatieven in 2008 evalueren?

Tegen eind 2008 zal de Commissie onderzoeken hoeveel vooruitgang is geboekt op basis van de wettelijke eisen in samenhang met de bredere doelstellingen van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. In dit verband verwachten gebruikers dat defragmentering zal leiden tot **een belangrijke verbetering van de prestaties** wat betreft veiligheid, capaciteit en kostenefficiëntie.

De oprichting van een functioneel luchtruim is niet alleen een cosmetische oefening. Blokken mogen niet louter de som zijn van de samenstellende delen. De lidstaten zouden moeten kunnen aantonen hoe de kwantitatieve veranderingen geleid hebben tot een kwantitatieve sprong vooruit bij de dienstverlening, niet alleen wat de efficiëntie van de vluchten betreft maar ook wat betreft de rentabiliteit bij ten minste hetzelfde hoge veiligheidsniveau als vandaag.

¹⁸ Deze grafiek laat de som zien van de afzonderlijke dienstverleners.

De lidstaten moeten **draaiboeken** indienen voor geïntegreerd beheer met concrete maatregelen en vaste tijdschema's. Voorts lijkt er aanzienlijke ruimte te zijn voor **onmiddellijke actie**. Een aantal dienstverleners maakt reeds vooruitgang op bepaalde gebieden zoals de harmonisering van operationele concepten, regionaal afgestemde investeringsplannen, gezamenlijke aanbestedingen of gemeenschappelijke opleiding. Een snelle defragmentering kan tevens worden verwezenlijkt op gebieden waar de diensten geliberaliseerd zijn. Dit is momenteel het geval voor CNS, AIS¹⁹ en de opleiding voor luchtverkeersleiders.

Gezien de overgangskosten en de lange investeringscycli in de luchtverkeersleidingssector zouden de kostenbesparingen wellicht niet onmiddellijk gerealiseerd kunnen worden. In deze context lijkt het van belang te wijzen op de manier waarop de **prestatie-indicatoren** zullen worden geëvalueerd:

- (1) De orde van grootte van kostenbesparingen zal worden geëvalueerd om de kwaliteit of de functionaliteit van de dienstverlening te verbeteren, bijv. het vermijden van een aantal knelpunten;
- (2) Verwacht wordt dat meer kan worden bespaard omdat de overgangskosten in de loop der tijd zullen dalen;
- (3) Schaalvoordelen hangen af van de relatieve grootte van de partners of de omvang van het luchtruim dat geïntegreerd wordt beheerd;
- (4) Luchtverkeersleidingsdiensten die in nationaal verband al gehergroepeerd zijn lopen het risico minder gemakkelijk kostenbesparende oplossingen te vinden dan andere dienstverleners.

Om vertragingen te vermijden bij het totstandbrengen van kostenbesparingen en een verbetering van de kwaliteit en de capaciteit van het systeem, zal de Commissie naar behoren rekening houden met de gecombineerde gevolgen van de korte- en de langetermijnmaatregelen die zij goedkeurt in het kader van de bottom-up aanpak om de doelmatigheid en de noodzaak van een herziening daarvan te beoordelen.

Rekening houdend met de omvang en de aanpak van de huidige initiatieven is het duidelijk dat de lidstaten vaart moeten zetten achter hun inspanningen om **degelijke en zinvolle** resultaten te kunnen boeken voor eind 2008.

¹⁹ CNS: communicatie, navigatie en toezicht; AIS: luchtvaart informatiediensten.

5. STEUN VAN DE GEMEENSCHAP

De Commissie staat achter de daadwerkelijke oprichting van functionele luchtruimblokken met verschillende beleidsinstrumenten.

5.1 Juridische instrumenten

De Gemeenschap heeft een passend regelgevend kader ingesteld **ter bevordering van grensoverschrijdende** luchtverkeersleiding. De integratie van dienstverlening zal verder worden vergemakkelijkt door de wetgeving aan te vullen. Recent werd wetgeving goedgekeurd op het gebied van certificering, flexibel gebruik van het luchtruim, een vergunning voor luchtverkeersleiders en luchtruimclassificatie [referenties]. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de goedkeuring van de wetgeving inzake luchtnavigatieheffingen en interoperabiliteit. Ook de wetgeving die niet rechtstreeks betrekking heeft op het gemeenschappelijk Europees luchtruim is van bijzonder belang, zoals Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2003 inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart²⁰.

In de loop van 2007 zal de Commissie een **pakket wijzigingen** voorbereiden voor de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim, ook met het oog op de uitbreiding van de functionele luchtruimblokken, het Europees vluchtinformatiegebied voor het hogere luchtruim en route- en sectoropzet voor het lagere luchtruim. Gemeenschappelijke algemene beginselen voor de oprichting en wijziging van functionele luchtruimblokken zullen in een latere fase worden ontwikkeld in het licht van de opgedane ervaring.

5.2 Hulpmiddelen

Met het oog op de bewustmaking en om de tenuitvoerlegging te vergemakkelijken werd een reeks instrumenten ontwikkeld. Een mandaat werd opgesteld voor **Eurocontrol** om oplossingen te zoeken voor de voornaamste vraagstukken die zich voordoen bij de oprichting van functionele luchtruimblokken²¹. Een andere concrete bijdrage is de modelovereenkomst tussen de lidstaten voor een functioneel luchtruimblok die werd opgesteld door de focusgroep voor grensoverschrijdende verlening van luchtverkeersleidingsdiensten. Voorts zou Eurocontrol een methode voor luchtruimontwerp verder kunnen uitwerken die is aangepast aan de regionale situatie om, zonder rekening te houden met nationale grenzen, de functionaliteit te verhogen.

²⁰ PB L 167 van 4 juli 2003.

²¹ Eurocontrol, 2005, *Final report on European Commission's mandate to support the establishment of functional airspace blocks*, 120 blz. met bijlagen
<http://www.eurocontrol.int/ses/gallery/content/public/docs/pdf/ses/FABMandateFinalReport310505.pdf>

Afgezien van deze opdracht voor Eurocontrol, heeft het VK-voorzitterschap een specifieke studiebijeenkomst georganiseerd over dit onderwerp²²; de sociale partnerorganisaties hebben hun goedkeuring gehecht aan een verslag inzake de gevolgen van functionele luchtruimblokken²³.

5.3 Financiële steun

Door middel van de communautaire programma's over **Transeuropese netwerken** zal prioriteit worden verleend aan projecten die verband houden met de oprichting van functionele luchtruimblokken, met name door haalbaarheidsstudies en civiel-militaire samenwerking. Afgezien van de financiële prikkels, verleent de communautaire financiering ook een toegevoegde waarde omdat de belanghebbenden gedwongen worden hun activiteiten te stroomlijnen en te werken aan gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen in functie van een concurrerende luchtvaartsector.

Ook zullen er verbanden zijn tussen functionele luchtruimblokken en **SESAR** omdat grotere blokken een grotere **kritieke massa** vormen die het tempo van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van technologische innovatie die door het industriële programma op gang wordt gebracht versnelt. Tot slot zal de Commissie blijven werken aan manieren om gemeenschappelijke projecten te financieren die het communautaire ATM netwerk ten goede moeten komen.

5.4 Dialoog

Het overlegorgaan van deze sector en de beheersgroep luchtverkeer van het comité sociale dialoog inzake burgerluchtvaart zijn de **discussiefora** waar alle technische en sociale aspecten in verband met de oprichting van blokken kunnen worden besproken. Hier komen niet alleen vraagstukken aan de orde die van belang zijn bij het integratieproces maar kunnen ook problemen naar voren worden gebracht die door middel van communautair optreden zouden kunnen worden opgelost.

Het bedrijfsleven en de sociale partners gebruiken deze fora om zicht te krijgen op lopende initiatieven en om informatie uit te wisselen met de verschillende soorten belanghebbenden, met name om te zorgen voor samenhang bij de gevolgen van netwerken en een doeltreffend gebruik van de onderlinge raakvlakken tussen de verschillende blokken. De **sociale partners** verkeren in de unieke positie dat zij hun lot in eigen handen nemen; zij bepalen de sociale agenda en kunnen contractuele betrekkingen regelen inzake het beheer van de veranderingen.

De uitwisseling van gedachten met lidstaten geschiedt binnen het **comité gemeenschappelijk Europees luchtruim**, dat de Commissie ondersteunt bij de goedkeuring van uitvoeringsbepalingen in verband met het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Dit comité kan ook advies geven wanneer zich problemen voordoen tussen twee of meer lidstaten die betrokken zijn bij een blok²⁴.

²² http://ec.europa.eu/transport/air/single_sky/framework/functional_airspace_fr.htm

²³ <http://www.jatmwg.org/Detail.asp?ID=344>

²⁴ Artikel 5, lid 6, van de luchtruimverordening

5.5 Extern beleid

Sedert de goedkeuring van het gemeenschappelijk Europees luchtruim vormt uitbreiding van de beginselen hiervan naar andere Europese staten een constante beleidslijn, met als doel het luchtruim als **continuüm** optimaal te benutten. Initiatieven om blokken op te richten worden niet alleen genomen in landen die een overeenkomst hebben gesloten met de Gemeenschap, waarvan de meeste in het kader van de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte, zoals landen in de Balkan, Zwitserland en Noorwegen. Ook in regio's die bestreken worden door andere programma's zoals het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, hebben landen belangstelling getoond voor samenwerking in de vorm van functionele luchtruimblokken.

6. CONCLUSIES

Bij de bottom-up aanpak van de luchtruimverordening zijn de **lidstaten** ervoor verantwoordelijk de fragmentering bij de wortel aan te pakken.

Functionele luchtruimblokken zijn het middel om de lappendeken van gefragmenteerde systemen te veranderen in regionale blokken. Het ontwikkelen van de activiteiten is de enige manier om de prestaties te verbeteren. Tegen 2008 moeten de lidstaten kunnen aantonen dat zij **reële vooruitgang** hebben geboekt bij de defragmentering.

Vrijwel alle lidstaten zijn gestart met initiatieven om dergelijke functionele luchtruimblokken op te zetten. Er zijn echter grote **verschillen** waar te nemen bij de intensiteit van de inspanningen van de lidstaten en hun luchtverkeersleidingsdiensten. Voorts wordt in alle voorlopige haalbaarheidsstudies belicht welke voordelen eraan vastzitten voor de gebruikers in de zin van een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, maar **effectieve kostenbesparingen** lijken volgens eerste ramingen nu nog marginaal.

Dit zou erop kunnen wijzen dat de ambities bij de huidige projecten vrij beperkt zijn. De lidstaten zullen **zich meer inspanningen moeten getroosten**, omdat uit onafhankelijke studies en internationale vergelijkingen is gebleken dat er mogelijkheden zijn om aanzienlijke kostenbesparingen en efficiëntieverbeteringen te realiseren.

De Commissie zal in 2008 de efficiëntie van de bottom-up aanpak evalueren. Zij zal onderzoeken of het huidige **wettelijk kader** op basis van concrete resultaten **moet worden gewijzigd**.

Bijlage I: Basisindicatoren van huidige projecten voor de oprichting van functionele luchtruimblokken (gegevens uit 2004)

FAB	Betrokken lidstaten (1)	Omvang van het gecontroleerde luchtruim (km ²)	Totaal aantal gecontroleerde vluchten	Totaal ATCO's die luchtverkeersleidingsdiensten verlenen*	Aantal sectoren	Aantal regionale controlecentra **
CEATS	AT-BH-HU-SK	241.400	505.952	624	4	4
Central FAB	BE-DE-LU-NL	740.995	1.970.480	2138	5	8
FR-CH	FR-CH-(IT)	1.232.683	2.360.007	2798	88	7
ES-PT	ES-PT	2.873.683	1.420.959	2029	52	6
NUAC	DK-SE-(NO-FI)	1.917.000	1.003.812	1294	5	9
SEE-FABA	AL-BH-BG-CR-FYROM-UNMIK-RO-	1.371.520	1.546.980	2.516	15	11
BUL-ROM	BG-RO	399.120	353.998	775	22	3
UK-IRL	UK-IE	1.637.120	1.830.486	2.315	11	6
Totaal		10.014.165	10.638.675	13.715	180	51
Gemiddelde FABs ***		1.301.661	1.374.084	1811	25	7
Gemiddelde ANSP ****		372.240	347.505	466	18	2
Factor (2)		3,50	3,95	3,89	35	3,38
VS-Centrum (3)		366.300	1.049.333	1079	39	1

* ATCO in OPS = operationele luchtverkeersleiders, die luchtverkeersleidingsdiensten verlenen

** ACC = Centrum voor regionale controle

*** FAB = functionele luchtruimblokken

**** ANSP = luchtverkeersleidingsdienst

(1) Onvoldoende informatie was beschikbaar uit Polen en Litouwen (Baltic Air Navigation Council); CY en EL hebben niet aangegeven met welke partners zij besprekingen willen aangaan over een functioneel luchtruimblok.

(2) Deze factor die de stijging van de activiteiten aangeeft, komt overeen met de verhouding tussen het gemiddelde van de dienstverlener en het gemiddelde van het functionele luchtruimblok.

(3) "VS centrum" verwijst naar het gemiddelde van de drie regionale controlecentra in de VS die het best vergelijkbaar zijn met de Europese centra (Albuquerque, Cleveland en Indianapolis). De cijfers zijn afkomstig van het Performance Review Commission Report (2003), 'A comparison of performance in selected US and European En-Route centres', Brussel, 98 blz. + bijlagen.

Bijlage II: Basis indicatoren op het niveau van de regionale controlecentra – gegevens voor 2004

FAB	Omvang per regionaal controlecentrum	in % van VS-Centrum	ATCO's per regionaal controlecentrum	in % van VS-Centrum	Sectoren per regionaal controlecentrum	in % van VS-Centrum
CEATS	60.350	16%	85,6	24%	5,8	15%
Central FAB	92.624	25%	146,6	41%	15,9	41%
FR-CH	176.064	48%	219,3	61%	14,9	38%
Iberian	478.947	131%	185,5	52%	9,8	25%
NUAC	213.000	58%	78,9	22%	5,9	15%
SEE-FABA	124.684	34%	125,5	35%	7,9	20%
BUL-ROM	133.040	36%	142,0	39%	7,3	19%
UK-IRL	206.333	56%	140,8	39%	13,5	35%
gemiddelde	191.346	52%	148,9	41%	11,0	28%
VS-Centra	366.600	100%	359,7	100%	39,0	100%