



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 12.12.2014
COM(2014) 747 final

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE
EUROPESE REKENKAMER**

**"DOOR DE EU GEFINANCIERDE LUCHTHAVENINFRASTRUCTUUR: EEN
SLECHTE KOSTEN-BATENVERHOUDING"**

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"DOOR DE EU GEFINANCIERDE LUCHTHAVENINFRASTRUCTUUR: EEN SLECHTE KOSTEN-BATENVERHOUDING"

SAMENVATTING

III. De Commissie neemt akte van de conclusies van de Rekenkamer met betrekking tot de geëvalueerde projecten in de programmeringsperiodes 2000-2006 en 2007-2013 en aanvaardt dat de in deze periodes verleende steun voor luchthaveninfrastructuur uit het cohesiefonds in een aantal gevallen geen kosteneffectief gebruik van EU-middelen inhield. Zij wenst te onderstrepen dat uit deze ervaring reeds lessen zijn getrokken en dat als resultaat daarvan momenteel een radicaal verschillende aanpak wordt gehanteerd in de wetgeving voor de programmeringsperiode 2014-2020.

Het nieuwe regelgevingskader is strikter gemaakt wat investeringen in luchthaveninfrastructuur betreft, met een beperking van de mogelijke opties tot een verbetering van de milieuprestaties of van de veiligheidsaspecten van de infrastructuur. Bovendien hanteren de Commissiediensten bij de onderhandelingen een beperktere benadering, waarbij zij zich in de eerste plaats concentreren op luchthavens die behoren tot het centrale TEN-T-netwerk.

Wat de strategische planning betreft, eist het nieuwe kader dat er als specifieke voorafgaande voorwaarde vervoersplannen bestaan op regionaal of nationaal niveau, waarin een alomvattende vervoersstrategie per sector wordt omschreven, de bijdrage aan de voltooiing van het TEN-T, en die een lijst van uit te voeren projecten omvatten (een "*volwassen en realistische projectpijpleiding*"). De Commissie houdt ten volle rekening met deze plannen alvorens zij haar goedkeuring hecht aan operationele programma's die investeringen in de transportsector behelzen.

Wat de grote projecten betreft, heeft de Commissie gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vastgesteld waarin het kwaliteitsevaluatieproces en de kwaliteitselementen voor de kosten-batenanalyse zijn omschreven waaraan alle grote projecten moeten voldoen, zoals de voornaamste kosten en baten per sector, een lijst van de af te wegen risico's, nauwkeurige referentieperiodes per sector, enz. Voorts zal weldra een Gids voor kosten-batenanalyses worden gepubliceerd, met inbegrip van praktische aanbevelingen voor specifieke sectoren en casestudies om begunstigden in staat te stellen hun projecten te verfijnen met het oog op de grootste toegevoegde waarde voor de EU.

Voor alle grote projecten zal een kwaliteitsbeoordeling worden uitgevoerd, hetzij door de Commissie, hetzij door onafhankelijke deskundigen (Jaspers of andere door de lidstaten aangewezen en door de Commissie goedgekeurde entiteiten), voordat zij door de Commissie kunnen worden goedgekeurd.

IV. De Commissie merkt op dat regionale luchthavens vaak verbindingsdoeleinden dienen voor een regio of gemeenschap en dat de overheid dergelijke luchthavens kan willen handhaven om andere dan louter financiële doeleinden. Dat is vaak de reden waarom infrastructuren voor openbaar vervoer die verliesgevend zijn en staatssteun vergen, in stand worden gehouden.

Het feit dat de Commissie geen volledig gedetailleerde kennis heeft over alle door de EU gefinancierde projecten in de gehele EU en voor alle sectoren houdt niet in dat zij haar toezichtsverplichting verwaarloost. Integendeel, de Commissie oefent haar toezichtsrol uit – vaak verder dan de regelgeving haar oplegt – door jaarlijkse rapportering en monitoring, indien nodig ook op projectniveau zelf, behandeling *ad hoc* van problematische kwesties en specifieke audits. Wat meer is, de Commissie heeft in het verleden meermaals medefinanciering geweigerd voor

regionale luchthavens waarvoor de businesscase onduidelijk was en niet gerechtvaardigd leek vanuit het gezichtspunt van het cohesiebeleid.

De Commissie merkt tevens op dat cohesiefondsprojecten in de periode 2000-2006 rechtstreeks door haar werden goedgekeurd, terwijl zij in de periode 2007-2013 waren opgenomen in de programma's en als afzonderlijke projecten uitsluitend werden goedgekeurd wanneer het grote projecten betrof. In de periode 2007-2013 heeft de Commissie maatregelen genomen om de evaluatie van grote projecten te verbeteren, door de vaststelling van het Jaspers-initiatief dat technische bijstand levert aan de lidstaten, de opstelling van een veelomvattende Gids voor kosten-batenanalyses en het gebruik van externe deskundigheid wanneer dat nodig was.

In de periode 2007-2013 heeft de Commissie 17 aanvragen voor grote projecten in verband met luchthavens ontvangen. Bij de beoordeling daarvan heeft de Commissie steeds met name aandacht gegeven aan het probleem van de totale kosten van het project, de baten ervan en de toegevoegde waarde voor de samenleving. Dit heeft in specifieke gevallen geleid tot bijvoorbeeld een vermindering van de omvang van het project (bv. de Iasi- en Wroclaw-luchthavens) of tot de opname van specifieke voorwaarden in het goedkeuringsbesluit (voor de luchthaven van Gdansk ten gevolge van bouwplannen voor de naburige luchthaven van Gdynia). De Commissie heeft steeds zorgvuldig de analyse van de vraag geverifieerd. In sommige gevallen heeft de Commissie er bij de nationale autoriteiten op aangedrongen projecten te schrappen (bv. de luchthavens van Kielce en Bialystok) omdat er onvoldoende vraag zou zijn en Commissie zich zorgen maakt over de financiële levensvatbaarheid van die luchthavens.

V.

(i) De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal die ten uitvoer leggen tijdens de onderhandelingen over operationele programma's voor de periode 2014-2020. De aanpak van de Commissiediensten voor die onderhandelingen houdt in dat EU-financiering voor luchthaveninfrastructuur met name gefocust is op luchthavens die behoren tot het centrale TEN-T-netwerk. De Commissie eist ook dat de alomvattende masterplannen voor het vervoer als basis worden gebruikt voor de keuze van de investeringsprioriteiten voor de vervoerssector. Alle investeringen moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor de betrokken prioritaire as en investeringen voor ongeacht welke luchthaven moeten meer in het bijzonder worden onderworpen aan een voorafgaande gedetailleerde beoordeling van de economische levensvatbaarheid en de mededinging (bv. of particuliere exploitanten de investering kunnen financieren). Tot slot moeten investeringen worden gestaafd door geloofwaardige resultaten van de vereiste haalbaarheidsstudies en een positieve kosten-batenanalyse.

(ii) De Commissie bevestigt het belang van een coherente strategische planning voor luchthavenontwikkeling als middel om overbodige capaciteit in de toekomst te voorkomen.

De Commissie is het eens met de tot de lidstaten gerichte aanbeveling (coherente regionale, nationale en, waar passend en mogelijk, supranationale plannen voor luchthavenontwikkeling). Van haar kant zal de Commissie de tenuitvoerlegging verifiëren tijdens de onderhandelingen inzake operationele programma's voor de periode 2014-2020 door evaluatie van de transportplannen in het kader van inachtneming van de voorafgaandelijk gestelde voorwaarden. Zie ook het antwoord op de paragrafen 68-71.

Op een ander niveau zal de Commissie de monitoring en evaluatie intensifiëren van het vermogen van de EU-luchtvervoersmarkt om toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden en kansen te grijpen.

INLEIDING

1. In de laatste 'Challenges of Growth'-studie van Eurocontrol van 2013 worden de in voorafgaande studies te berde gebrachte capaciteitsproblemen opnieuw bevestigd.

In het meest waarschijnlijke scenario (met capaciteitsbeperkingen) zullen er 50% meer vluchten zijn in 2035 dan in 2012. Meer dan twee miljoen vluchten zullen niet kunnen plaatsvinden (12% van de totale vraag voor reizen) om reden van teruggeschroefde luchthavenuitbreidingsplannen. Dat betekent dat naar raming 120 miljoen passagiers geen retourvlucht zullen kunnen boeken (in het totaal 240 miljoen passagiers per jaar).

Rond 2035 zullen bovendien meer dan 20 luchthavens (bijna) op hun maximumcapaciteit draaien, ten opzichte van slechts drie in 2012 (hotspots – inclusief luchthavens in Spanje en Griekenland).

Deze studie toont aan dat de zogenaamde overcapaciteit een kwestie is die verdere discussie behoeft en dat er, gebaseerd op recentelijk aangemelde luchthavenexpansieplannen, in de komende 20 jaar een tekort aan luchthavencapaciteit zal zijn in Europa.

Bron: 'Challenges of Growth 2013'-studie, beschikbaar op <https://www.eurocontrol.int/articles/challenges-growth>

6. In haar witboek 2011 betreffende het vervoersbeleid heeft de Commissie congestie een belangrijk probleem genoemd. Wat de luchtvaart betreft, merkte zij merkte daarbij op: "De vervoerscapaciteit moet worden geoptimaliseerd en, waar nodig, uitgebreid om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar reizen". [Voeg voetnoot in: Witboek 2011 – Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte, paragraaf 28, beschikbaar op http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=HjP8JnxMmKkbg0nMHrxTqR3DX1042Lqfy2gdgLbQLf5rnTVZwSq6!1996567712?uri=CELEX:52011DC0144]

In haar daaropvolgende mededeling van 2011 betreffende het luchthavenpakket heeft de Commissie bevestigd dat luchthavencongestie een belangrijk probleem is in Europa. Als capaciteit op de grond ontbreekt, komt bovendien het succes van het project voor een interne Europese vervoersruimte als zodanig in het gedrang. Tegelijkertijd moet Europa's luchtvaartsector het hoofd bieden aan een toegenomen concurrentiedruk en een verschuiving van de mondiale luchtvaartmarkt naar regio's zoals Azië-Stille Oceaan, het Midden-Oosten en Latijns-Amerika, wat een bedreiging inhoudt van Europa's geprivilegieerde positie als knooppunt van het mondiale luchtvaartnetwerk en van de baten in termen van connectiviteit die een dergelijke positie met zich meebrengt. [Voeg voetnoot in: Mededeling van 2011 – Luchthavenbeleid in de Europese Unie, beschikbaar op http://ec.europa.eu/transport/modes/air/airports/index_en.htm]

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

21.

Eerste streepje: Hoewel het luchtvervoer in de EU27 zich sinds 2010 enigszins heeft hersteld, is de Commissie van mening dat er in de periode 2007-2013 geen algemeen herstel in de luchtvaartsector is geweest. De gemiddelde cijfers voor het geheel van de EU geven geen concreet beeld van de zeer ongelijke ontwikkeling van het luchtvervoer in de verschillende lidstaten. In 2010 kenden 21 lidstaten een toename en 6 lidstaten een afname van de passagiersvolumes; in 2011 was er een toename in 25 en een afname in 2 lidstaten; in 2012 was er een toename in 18 en een afname in 9 lidstaten; en in 2013 was er een toename in 21 en een afname in 6 lidstaten. De fluctuatie tussen toename en afname van het passagiersvervoer in de afgelopen jaren was significant in Spanje, Italië en Griekenland – de economische rampspoed in de drie lidstaten is bekend. Eurostatgegevens voor 2013 bevestigen dat de passagiersaantallen voor Griekenland en Spanje nog steeds niet de niveaus van vóór de crisis hebben bereikt.

Tweede streepje: De Commissie is van mening dat er geen duidelijke tendens qua ontwikkeling van het passagiersvervoer in de vijf onderzochte lidstaten kan worden waargenomen. In de jaren 2007-2013 is het luchtvervoer in Griekenland met 3,3% en in Spanje met 3,5% teruggelopen. In Spanje is het passagiers-luchtvervoer teruggelopen in 2008, 2009, 2012 én 2013, in Griekenland was er een neerwaartse trend in 2008, 2009, 2010 en 2012 en in Italië gold dit voor de jaren 2008, 2009, 2012 en 2013.

Derde streepje: De Commissie merkt op dat de economie van de EU-27 sinds 2007 hetzij in een toestand van stagnatie, hetzij in recessie verkeert, met als enige uitzondering de jaren 2010 en 2011. Bepaalde van de onderzochte lidstaten kenden een dramatische terugval van het bruto binnenlands product: Griekenland bevindt zich in het zesde opeenvolgende jaar van recessie, Italië en Spanje kenden een recessie in vier van de zes jaren. De Commissie is derhalve van mening dat de crisis een ernstige en aanhoudende impact heeft op het luchtvervoer.

OPMERKINGEN

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 28 en 30.

Luchthavens zijn een infrastructuur met een lange levensduur. De Commissie is van mening dat het gebruiksniveau van luchthavens moet worden geverifieerd over de gehele levensduur van de investering om zo te kunnen beoordelen of zij hun operationeel gebruik ten volle hebben bereikt. Voorts dient te worden opgemerkt dat, hoewel het in theoretische zin ideaal zou zijn om luchthaveninfrastructuur in fasen te bouwen om op die manier dichtbij het werkelijke gebruik te blijven, dit in de praktijk zou betekenen dat in de luchthaven op permanente wijze werkzaamheden aan de gang zijn, wat specifieke regelingen inhoudt, alsook verstoring van de werking en van de dienstverlening van de luchthaven.

37. Naar het oordeel van de Commissie is het moeilijk een tendens waar te nemen wat de passagiersaantallen in de periode 2007-2013 betreft, waarop de rekenkamer zich baseert voor de berekening van de kosten per extra passagier. De Commissie is daarom van mening dat een beoordeling op basis van mijlpalen en tussentijdse evaluaties een geschiktere grondslag levert voor de afweging van de kosteneffectiviteit van projecten. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 21.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 40 t/m 43.

Bij de evaluatie van grote projecten in het kader van het cohesiebeleid begrijpt de Commissie onder financiële duurzaamheid de capaciteit van een project om voldoende inkomsten te genereren om de exploitatiekosten in elk werkingsjaar te dekken, en niet de capaciteit om winst op te leveren. Hoewel EU-steun inderdaad idealiter zou moeten worden verstrekt voor winstgevende infrastructuren, kan het gebeuren dat sommige vervoersinfrastructuren ondanks het bestaan van inkomsten verliesgevend zijn. In dergelijke gevallen is het besluit om EU-steun te verlenen gebaseerd op een inschatting van de sociaaleconomische wenselijkheid van het project (d.w.z. levert het meer baten op dan kosten).

45. Regionale luchthavens kunnen verbindingsdoeleinden dienen voor een bepaalde regio of gemeenschap en de overheid kan het voortbestaan ervan wensen om andere dan louter financiële redenen. Dat is vaak de reden waarom publieke transportinfrastructuur die niet winstgevend is en die staatssteun vergt, toch in leven wordt gehouden.

50. Het luchtvervoer van passagiers in Spanje en Griekenland is tussen 2007 en 2013 met ongeveer 3,5%, respectievelijk 3,3%, teruggelopen. De Commissie is van mening dat de onderzochte luchthavens deze tendens hebben gevolgd en merkt tevens een algemene afname van het vervoer op, wat het feit weerspiegelt dat de economieën van beide landen zich sinds 2007 bijna permanent in recessie bevinden.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 21.

Gemeenschappelijke antwoord van de Commissie op de paragrafen 53 t/m 55

De door de Commissie gebruikte definitie bij de vaststelling van besluiten inzake staatssteun is dat met het verzorgingsgebied van een luchthaven in het algemeen wordt bedoeld: "een afgebakende geografische markt die doorgaans wordt vastgesteld op rond 100 kilometer of een reistijd van 60 minuten met de auto, bus, trein of hogesnelheidstrein. Het verzorgingsgebied van een bepaalde luchthaven kan hiervan echter verschillen en er moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van iedere afzonderlijke luchthaven. De grootte en de omvang van het verzorgingsgebied verschillen van luchthaven tot luchthaven en zijn afhankelijk van de uiteenlopende kenmerken van de luchthaven, onder meer haar bedrijfsmodel, locatie en de luchtverbindingen die zij bedient." De 100 km-grens (200 km als er een hogesnelheidsspoorweglijn is) is eveneens opgenomen in artikel 24 van de TEN-T-verordening waarbij de criteria voor componenten van de luchtvervoersinfrastructuur zijn vastgesteld. Zoals door de Rekenkamer vermeld, hebben de diensten van de Commissie in een recente studie betreffende de toegankelijkheid tot passagiersvluchten in Europa hun conclusies vastgesteld op basis van een verzorgingsgebied van 90 minuten reistijd tot de luchthaven. De Commissie is van mening dat bij de afbakening van het verzorgingsgebied ook rekening moet worden gehouden met andere elementen zoals het bedrijfsmodel van een luchthaven, het aantal en het type van de bestemmingen waarop wordt gevlogen, de verbindingen met het openbaar vervoer, de aanwezigheid van reizigers die onder tijdsdruk staan en de vraag of de luchthaven voornamelijk de omwonenden bedient, dan wel bezoekers die naar het gebied komen.

Regionale luchthavens vliegen vaak niet op dezelfde bestemmingen, met dezelfde frequentie, als hun naburige luchthavens en zeker niet als wordt vergeleken met de voornaamste luchthaven van de lidstaat in kwestie.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 61 t/m 63.

Wat de strategische planning betreft, is een radicale hervorming gepland voor het tijdvak 2014-2020, waarbij het juridisch kader moet zorgen voor de inachtneming van specifieke voorafgaande voorwaarden in de vervoerssector, met als eis dat er eerst een specifiek alomvattend vervoersplan of -kader op nationaal of regionaal niveau bestaat voordat er steun aan operationele programma's kan worden verleend. Het vervoersplan moet de volgende elementen omvatten: de bijdrage aan de interne Europese vervoersruimte; de centrale en alomvattende TEN-T waarin investeringen door het EFRO en het cohesiefonds zullen gebeuren; en een realistische en voldragen projectpijpleiding voor de tenuitvoerlegging door de operationele programma's.

De operationele programma's omvatten een analyse van de situatie en van de specifieke behoeften op het programmeringstijdstip en een verwijzing naar de geplande steunmaatregelen. Als zodanig beschouwt de Commissie deze programma's als planningsdocumenten voor de doeleinden van mede door de EU gefinancierde steunmaatregelen.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 66 en 67:

Overeenkomstig het systeem van gedeeld beheer worden de bevoegdheden verdeeld tussen de Commissie en de lidstaten, waarbij die laatste verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse beheer en de Commissie verantwoordelijk is voor de monitoring en het toezicht op programmaniveau, maar niet op projectniveau. Dit houdt in dat de Commissie niet geacht wordt informatie over elk afzonderlijk project te ontvangen en niet geacht wordt daarop haar activiteit van monitoring van en toezicht op de inachtneming van de voorwaarden te baseren, aangezien jaarlijks duizenden projecten in het kader van het cohesiebeleid worden gesubsidieerd.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 68 t/m 71.

De Commissie neemt akte van de conclusies van de Rekenkamer met betrekking tot de geëvalueerde projecten in de programmeringsperiodes 2000-2006 en 2007-2013 en aanvaardt dat de in deze periodes verleende steun voor luchthaveninfrastructuur uit het cohesiefonds in een aantal gevallen geen kosteneffectief gebruik van EU-middelen inhield. Zij wenst te onderstrepen dat uit deze ervaring reeds lessen zijn getrokken en dat als resultaat daarvan momenteel een radicaal verschillende aanpak wordt gehanteerd in de wetgeving voor de programmeringsperiode 2014-2020.

Het nieuwe regelgevingskader is strikter gemaakt wat investeringen in luchthaveninfrastructuur betreft, waarbij de mogelijke opties werden beperkt tot een verbetering van de milieuprestaties of de veiligheidsaspecten van de infrastructuur in kwestie. Bovendien hebben de Commissiediensten een beperktere benadering bij de onderhandelingen en focussen zij zich nu voornamelijk op luchthavens die behoren tot het centrale TEN-T-netwerk.

Wat de strategische planning betreft, eist het nieuwe kader dat er als specifieke voorafgaande voorwaarde vervoersplannen bestaan op regionaal of nationaal niveau, waarin een alomvattende vervoersstrategie per sector wordt omschreven, de bijdrage aan de voltooiing van het TEN-T, en die een lijst van uit te voeren projecten omvatten (een "*volwassen en realistische projectpijpleiding*"). De Commissie houdt ten volle rekening met deze plannen alvorens zij haar goedkeuring hecht aan een operationeel programma dat voorziet in investeringen in de transportsector.

Wat de grote projecten betreft, heeft de Commissie gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vastgesteld waarin het kwaliteitsevaluatieproces en de kwaliteitselementen voor de kosten-batenanalyse zijn omschreven waaraan alle grote projecten moeten voldoen, zoals de voornaamste kosten en baten per sector, een lijst van de af te wegen risico's, nauwkeurige referentieperiodes per sector, enz. Voorts zal weldra een Gids voor kosten-batenanalyses worden gepubliceerd, met inbegrip van praktische aanbevelingen voor specifieke sectoren en casestudies om begunstigden in staat te stellen hun projecten te verfijnen met het oog op de grootste toegevoegde waarde voor de EU.

Voor alle grote projecten zal een kwaliteitsbeoordeling worden uitgevoerd, hetzij door de Commissie, hetzij door onafhankelijke deskundigen (Jaspers of andere door de lidstaten aangewezen en door de Commissie goedgekeurde entiteiten), voordat zij door de Commissie kunnen worden goedgekeurd.

69.

Eerste alinea: De Commissie is van mening dat het gebruiksniveau van luchthavens moet worden geverifieerd over de gehele levensduur van de investering om zo te kunnen beoordelen of zij hun operationeel gebruik ten volle hebben bereikt.

70. Regionale luchthavens dienen vaak verbindingsdoeleinden voor een regio of gemeenschap en de overheid kan dergelijke luchthavens willen handhaven om andere dan louter financiële doeleinden. Dat is vaak de reden waarom infrastructuren voor openbaar vervoer die verliesgevend zijn en staatssteun vergen, in stand worden gehouden.

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal die ten uitvoer leggen tijdens de onderhandelingen over operationele programma's voor de periode 2014-2020. De aanpak van de Commissiediensten bij die onderhandelingen is dat EU-financiering voor luchthaveninfrastructuur met name moet gericht zijn op luchthavens die behoren tot het centrale TEN-T-netwerk. De Commissie zal ook

eisen dat de alomvattende masterplannen voor het vervoer als basis worden gebruikt voor de keuze van de investeringsprioriteiten voor de vervoerssector. Alle investeringen moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor de betrokken prioritaire as en investeringen voor ongeacht welke luchthaven moeten meer in het bijzonder worden onderworpen aan een voorafgaande gedetailleerde beoordeling van de economische levensvatbaarheid en de mededinging (bv. of particuliere exploitanten de investering kunnen financieren). Tot slot moeten investeringen worden gestaafd door geloofwaardige resultaten van de vereiste haalbaarheidsstudies en een positieve kosten-batenanalyse.

72. De door de Commissie gebruikte definitie bij de vaststelling van besluiten inzake staatssteun is dat met het verzorgingsgebied van een luchthaven in het algemeen wordt bedoeld: "een afgebakende geografische markt die doorgaans wordt vastgesteld op rond 100 kilometer of een reistijd van 60 minuten met de auto, bus, trein of hogesnelheidstrein. Het verzorgingsgebied van een bepaalde luchthaven kan hiervan echter verschillen en er moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van iedere afzonderlijke luchthaven. De grootte en de omvang van het verzorgingsgebied verschillen van luchthaven tot luchthaven en zijn afhankelijk van de uiteenlopende kenmerken van de luchthaven, onder meer haar bedrijfsmodel, locatie en de luchtverbindingen die zij bedient." De 100 km-grens (200 km als er een hogesnelheidsspoorweglijn is) is eveneens opgenomen in artikel 24 van de TEN-T-verordening waarbij de criteria voor componenten van de luchtvervoersinfrastructuur zijn vastgesteld. Zoals door de Rekenkamer vermeld, hebben de diensten van de Commissie in een recente studie betreffende de toegankelijkheid tot passagiersvluchten in Europa hun conclusies vastgesteld op basis van een verzorgingsgebied van 90 minuten reistijd tot de luchthaven. De Commissie is van mening dat bij de afbakening van het verzorgingsgebied ook rekening moet worden gehouden met andere elementen zoals het bedrijfsmodel van een luchthaven, het aantal en het type van de bestemmingen waarop wordt gevlogen, de verbindingen met het openbaar vervoer, de aanwezigheid van reizigers die onder tijdsdruk staan en de vraag of de luchthaven voornamelijk de omwonenden bedient, dan wel bezoekers die naar het gebied komen.

Regionale luchthavens vliegen vaak niet op dezelfde bestemmingen, met dezelfde frequentie, als hun naburige luchthavens en zeker niet als wordt vergeleken met de voornaamste luchthaven van de lidstaat in kwestie.

Het feit dat de Commissie geen volledig gedetailleerde kennis heeft over alle door de EU gefinancierde projecten in de gehele EU en voor alle sectoren houdt niet in dat zij haar toezichtsverplichting verwaarloost. Integendeel, de Commissie oefent haar toezichtsrol uit – vaak verder dan de regelgeving haar oplegt – door jaarlijkse rapportering en monitoring, indien nodig ook op projectniveau zelf, behandeling *ad hoc* van problematische kwesties en specifieke audits. Wat meer is, de Commissie heeft in het verleden meermaals medefinanciering geweigerd voor regionale luchthavens waarvoor de businesscase onduidelijk was en niet gerechtvaardigd leek vanuit het gezichtspunt van het cohesiebeleid.

De Commissie merkt tevens op dat cohesiefondsprojecten in de periode 2000-2006 rechtstreeks door haar werden goedgekeurd, terwijl zij in de periode 2007-2013 waren opgenomen in de programma's en als afzonderlijke projecten uitsluitend werden goedgekeurd wanneer het grote projecten betrof. In de periode 2007-2013 heeft de Commissie maatregelen genomen om de evaluatie van grote projecten te verbeteren, door de vaststelling van het Jaspers-initiatief dat technische bijstand levert aan de lidstaten, de opstelling van een veelomvattende Gids voor kosten-batenanalyses en het gebruik van externe deskundigheid wanneer dat nodig was.

In de periode 2007-2013 heeft de Commissie 17 aanvragen voor grote projecten in verband met luchthavens ontvangen. Bij de beoordeling daarvan heeft de Commissie steeds met name aandacht gegeven aan het probleem van de totale kosten van het project, de baten ervan en de toegevoegde

waarde voor de samenleving. Dit heeft in specifieke gevallen geleid tot bijvoorbeeld een vermindering van de omvang van het project (bv. de Iasi- en Wroclaw-luchthavens) of tot de opname van specifieke voorwaarden in het goedkeuringsbesluit (voor de luchthaven van Gdansk ten gevolge van bouwplannen voor de naburige luchthaven van Gdynia). De Commissie heeft steeds zorgvuldig de analyse van de vraag geverifieerd. In sommige gevallen heeft de Commissie er bij de nationale autoriteiten op aangedrongen projecten te schrappen (bv. de luchthavens van Kielce en Bialystok) omdat er onvoldoende vraag zou zijn en Commissie zich zorgen maakt over de financiële levensvatbaarheid van die luchthavens.

Aanbeveling 2

De Commissie bevestigt het belang van een coherente strategische planning voor luchthavenontwikkeling als middel om overbodige capaciteit in de toekomst te voorkomen.

De Commissie is het eens met de tot de lidstaten gerichte aanbeveling (coherente regionale, nationale en, waar passend en mogelijk, supranationale plannen voor luchthavenontwikkeling). Van haar kant zal de Commissie de tenuitvoerlegging verifiëren tijdens de onderhandelingen inzake operationele programma's voor de periode 2014-2020 door evaluatie van de transportplannen in het kader van inachtneming van de voorafgaandelijk gestelde voorwaarden. Zie ook het antwoord op de paragrafen 68-71.

Op een ander niveau zal de Commissie de monitoring en evaluatie intensifiëren van het vermogen van de EU-luchtvervoersmarkt om toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden en kansen te grijpen.