

Fiche 9: Mededeling en verordening betreffende SESAR

Titel:

- **Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende het project voor de realisering van een Europees nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (SESAR) en de oprichting van de gemeenschappelijke onderneming SESAR**
- **Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming voor de realisering van het Europese nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (SESAR)**

Datum Raadsdocument: 29 november 2005

Nr Raadsdocument: 15143/05

Nr. Commissiedocument: COM(2005)602

Eerstverantwoordelijk ministerie: Verkeer en Waterstaat i.o.m. DEF, FIN, VROM, EZ, BZ

Behandelingstraject in Brussel:

Tijdens de Transportraad van 5 december 2005 heeft de Commissie een eerste presentatie gegeven van de Mededeling en de bijgevoegde concept Raadsverordening. In januari 2006 heeft een eerste behandeling plaatsvinden in de Raadswerkgroep (Aviation).

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De in maart 2004 vastgestelde Verordeningen inzake de totstandkoming van het gemeenschappelijk Europees luchtruim voorzien in een hervorming van de organisatie van de luchtvaartnavigatiediensten in Europa en in een herindeling van het Europese luchtruim. Instelling van grensoverschrijdende luchtruimblokken vormt één van de pijlers. Door deze blokken zal de vaststelling van vliegroutes en de indeling van het luchtruim niet langer plaatsvinden louter aan de hand van nationale landsgrenzen, maar ook op grond van de operationele realiteit van het vliegverkeer.

Ondanks de toename van het luchtverkeer en een globale verbetering in de prestaties van de luchtverkeerleidingssystemen, is er wat betreft de technologie van apparatuur en uitrusting niet veel gebeurd. De Verordening (EG) nr. 552/2004, uit het Single European Sky- pakket inzake de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging biedt weliswaar de mogelijkheid om te komen tot een uniforme normstelling voor systemen, onderdelen en aanverwante processen, maar een gecoördineerde technologische hervorming van de huidige luchtverkeersleidingssystemen met hun plaatselijk zeer specifieke eigenschappen is gewenst. De veiligheid en een goede doorstroming kunnen hierdoor worden vergroot.

Met het (SESAR- Single European Sky Research in Air Traffic Management) project voor de realisering van een Europees nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem wordt op veiligheidsgebied versnippering van systemen en operationele procedures opgeheven door toepassing van moderne, veilige en betrouwbare technieken en de uniformiteit van de luchtverkeersleidingsinfrastructuur. Op milieugebied zal winst worden geboekt wanneer gebruik wordt gemaakt van de grote vooruitgang van GALILEO, hetgeen het aanbod van directere en daardoor dus milieuvriendelijkere vliegroutes mogelijk zal maken.

Gebleken is echter dat modernisering van de Europese luchtverkeersleidingsinfrastructuur alleen mogelijk is door bundeling van actoren en activiteiten rond een groot industrieel project. Een dergelijk project voor de realisering van Europese nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingsystemen past evenals andere industriële projecten als ARIANE, Airbus en GALILEO uitstekend binnen de doelstelling van Lissabon om de Europese Unie de meest competitieve en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. De Europese Commissie verwacht dat het project ook het ontstaan van arbeidsplaatsen sterk zal bevorderen.

Doel van het voorliggende voorstel voor een Raadsverordening is de oprichting van gemeenschappelijke onderneming (GO) SESAR die de ontwikkelingsactiviteiten van de uitvoeringsfase op zich neemt en die met name de coherentie en samenhang van het project zal garanderen. Tegelijk zal de oprichting van een GO het partnerschap tussen de Gemeenschap en andere openbare of particuliere instellingen en organen bevorderen. Met de vorm van een GO, waarbij de Commissie rekent op aanzienlijke participatie van de industrie, kan de institutionele investeringscapaciteit op lange termijn worden gekoppeld aan een risicodeling met de industrie. Ook kunnen het publiek-privaat partnerschap dat nodig is om de synergie voor de invoering van de innovatie te optimaliseren en de deelneming van derde landen op Europese schaal worden opgezet.

De gemeenschappelijke onderneming heeft rechtspersoonlijkheid en wordt gefinancierd door haar leden, te weten de Europese Gemeenschappen, Eurocontrol en eventueel de Europese Investeringsbank (EIB), derde landen en andere ondernemingen en/of openbare dan wel particuliere instellingen, alsmede door een heffing op de luchtvaartnavigatieheffingen en de bijdrage van de Gemeenschap uit de begroting van het 7^{de} Kaderprogramma.

Als 'founding members' van de gemeenschappelijke onderneming heeft de Commissie voorgesteld: de Commissie (met een inbreng van € 100 mln) en Eurocontrol (met een inbreng van € 100 mln) met een uitnodiging aan de EIB, derde landen en het bedrijfsleven om ook lid te worden. De gemeenschappelijke onderneming wordt gevestigd in Brussel.

De gemeenschappelijke onderneming zal beschikken over twee organen, te weten de Raad van Bestuur en de uitvoerend directeur.

In de Raad van Bestuur zijn de Commissie (30%) en Eurocontrol (30%) vertegenwoordigd en de luchtvaartgebruikers (10%) alsmede verleners van luchtvaartnavigatiediensten, apparatuurfabrikanten en luchthavens. De besluiten van de Raad worden met gewone meerderheid genomen. De uitvoerend directeur wordt benoemd door de Raad van Bestuur. De gemeenschappelijke onderneming zal haar werkzaamheden beëindigen op 31 december 2013.

De precieze omvang van de uitvoeringsfase vloeit voort uit de definitiefase (2005-2007). Deze definitiefase moet leiden tot een masterplan dat de essentiële elementen moet aanreiken voor de omschrijving van de operationele doelstellingen van de gemeenschappelijke onderneming. Ook wordt in het plan het werkprogramma gegeven op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en validatie evenals een uitvoeringsplan, met kostenberekening en prioriteiten, voor de ontwikkelings- en de stationeringsfase.

Rechtsbasis van het voorstel:

Mededeling: n.v.t.

Verordening: artikel 171 EG-Verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Mededeling: n.v.t.

Verordening: Gekwalificeerde meerderheid in de Raad; raadpleging van het Europees Parlement

Instelling nieuw Comitologie-comité:

Voor raadpleging over beslissingen voortkomend uit het concept besluit stelt de concept verordening dat het Single Sky Comité zal worden geraadpleegd dat is ingesteld bij artikel 5 van Verordening (EG) nr. 549/2004 – Kaderverordening van het Single European Sky wetgevingspakket.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Mededeling en verordening zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Onderstaand oordeel betreft mededeling en verordening tezamen.

Subsidiariteit: positief.

Nederland kan zich vinden in de argumenten die de Commissie aanvoert op grond waarvan de Commissie van oordeel is dat het voorstel in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel.

Het voorstel betreft een project voor de realisering van Europese nieuwe generatie luchtverkeersleidingssystemen, dat met name bedoeld is als uitrusting van de (grensoverschrijdende) functionele luchtruimblokken. De vorming van deze grensoverschrijdende functionele luchtruimblokken vindt plaats in het Europese gemeenschappelijke luchtruim dat bij uitstek supranationaal is. De nieuwe luchtverkeersleidingssystemen kunnen dus niet beperkt blijven tot een nationale dimensie. De verschillen tussen de apparatuur en de prestaties van de luchtverkeersleidingssystemen van de lidstaten zijn zodanig dat een gelijkgeschakeling op Europees niveau noodzakelijk is.

De doelstellingen van het voorstel kunnen beter door optreden van de Gemeenschap worden verwezenlijkt, omdat: voor een gelijke kwaliteit en veiligheid van de luchtverkeersleiding in het Europese luchtruim de effectieve invoering van technologische innovatie binnen de Unie moet worden gesynchroniseerd, hetgeen alleen kan worden gerealiseerd met behulp van de regelgevingsinstrumenten van de Gemeenschap.

Ook het publiek- privaatschap dat nodig is voor optimalisatie van de vereiste synergie voor de invoering van innovatie, en de deelneming van derde landen kan alleen op Europese schaal worden opgezet.

Proportionaliteit: twijfelachtig.

Nederland heeft vragen over de samenstelling en taken van de gemeenschappelijke onderneming en van haar organen, inclusief de verdeling van het stemrecht. De invulling van de rol van Eurocontrol (bestaat er geen risico van belangenverstrengeling?), de kritische stellingname vanuit de sector zelf (is er voldoende draagvlak voor deze aanpak?) en het gebrek aan politieke controle (hoeveel grip houden de lidstaten op de verdere uitvoering van het project?) zullen in de behandeling van het voorstel aan de orde worden gesteld.

Consequenties voor de EU-begroting:

De voorlopige raming van de begrotingsmiddelen komt uit op een communautaire uitgave van € 3 mln in 2007(TEN budget) en € 100 mln per jaar tussen 2008 en 2013

De totale financiële behoefte voor de oprichtings-, ontwikkelings-en consolideringsfase van het SESAR project zal ongeveer € 300 mln per jaar bedragen. De financiering komt voor ieder 1/3 voor rekening van respectievelijk de Gemeenschap, Eurocontrol en de industrie.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Aangezien in november 2005 de definitiefase van het SESAR project is opgestart, waarbij afgesproken is dat de roadmap voor de te ontwikkelen technologieën en voor de op te zetten organisatiestructuren zal worden ontwikkeld in de komende twee jaar (2005-2007), bestaat op dit moment geen duidelijk inzicht in de financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid.

Wel nemen zowel de luchtvaartmaatschappijen, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) als het Nationaal Lucht en Ruimtevaartlaboratorium(NLR) deel in het global consortium dat Eurocontrol in de definitiefase ondersteunt bij de realisering van het masterplan dat de basis vormt voor de volgende fase van het project (ontwikkelingsfase(2008-2013)).

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Voor de Luchtverkeersleiding Nederland kan de consequentie zijn dat apparatuur moet worden aangeschaft die voldoet aan de nieuwe generatie luchtverkeersleidingssystemen. Ook voor de luchtvaartmaatschappijen bestaat de mogelijkheid dat grote investeringen zullen moeten worden gedaan. Aangezien de definitiefase van het SESAR project zeer recent is opgepakt, waarbij uitspraken zullen worden gedaan over te ontwikkelen technologieën, kunnen over de consequenties van het project op het gebied van regelgeving/beleid nog geen uitspraken worden gedaan.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De uitvoering van het SESAR project is vastgelegd in een meerfasenplan, om zodoende de uitvoering ervan flexibeler te laten verlopen met zo min mogelijk risico tijdens overgangsfasen.

Definitiefase(2005-2007)

Dit is de huidige fase waarin het masterplan wordt opgesteld, waarbij de verschillende technologische etappes worden vastgesteld evenals de moderniseringsprioriteiten en de tijdschema's voor de in bedrijfstelling.

De kosten voor deze fase, te weten € 60 mln, worden gedeeld tussen Eurocontrol en de Gemeenschap (in het kader van de trans-Europese vervoersnetwerken(TEN-T). Deze fase zal eind 2007 zijn afgerond. Hieraan zal door een team van ongeveer 200 personen (global consortium) worden gewerkt.

Uitvoeringsfase(2008-2020)

Deze fase is onderverdeeld in twee etappes, te weten:

- a) Ontwikkeling(2008-2013). In deze fase worden de basistechnologieën ontwikkeld en worden grote veranderingen op het gebied van functionaliteit gerealiseerd (ondersteuning luchtverkeersleiding en verdeling van taken tussen luchtverkeersleiding en de cockpit).
- b) Ontplooiing(2014-2020). Deze fase betreft de installatie van nieuwe systemen en algemene invoering van daarmee verbonden functionaliteiten bij zowel de luchtverkeersdienstverleners als de luchtvaartmaatschappijen

Consequenties voor ontwikkelingslanden:geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland hecht veel belang aan het SESAR project en steunt zonder meer dit technologisch onderdeel van het SES initiatief. Nederland heeft al jaren gepleit voor de invoering van interoperabiliteit in de luchtverkeersleidingssystemen, met name tegen de achtergrond van de eisen die in de toekomst aan deze systemen zullen worden gesteld als gevolg van de toename in het luchtverkeer. Daarbij is ook van belang dat duplicering in het onderzoek op het gebied van luchtverkeersleidingssystemen wordt voorkomen. Het SESAR project beoogt, onder rationalisering van de huidige activiteiten op Air Traffic Management researchgebied, vooral tijdig een antwoord te kunnen geven op de voorspelde groei van het luchtverkeer in Europa. Het Nederlandse belang in de voortgang en het welslagen van het project is groot, omdat het Nederlands luchtruim deel uitmaakt van het meest complexe, meest intensief gebruikte deel van het Europese luchtruim. Een toename in het luchtverkeer zal zonder twijfel leiden tot knelpunten in de bestaande capaciteit, met alle gevolgen van dien voor de bereikbaarheid van Schiphol. Een antwoord op deze problematiek kan alleen worden gegeven door de ontwikkeling en invoering van nieuwe technologieën op Air Traffic Management gebied.

Zowel op financieel gebied als op research gebied zal een efficiency slag moeten worden gemaakt. Rationalisering van de investeringen die op dit moment binnen Eurocontrol en door de nationale luchtverkeersleidingorganisaties worden gedaan in ATM research is zonder meer noodzakelijk. Op

technologisch gebied zullen uitspraken moeten worden gedaan over (nieuwe) ATM concepten die zullen worden ontwikkeld en ontplooid.

Nederland is betrokken bij de definitiefase van het SESAR project (de eerste fase van het project) door middel van deelneming aan het industrie consortium dat deze fase van het SESAR project ondersteunt. Het gaat hierbij om inbreng van de KLM, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) als het Nationaal Lucht en Ruimtevaartlaboratorium(NLR).

Ook in de ontwikkelingsfase heeft Nederland belang bij een goede voortgang van het SESAR project. De Nederlandse inzet zal onder meer gericht zijn op de inbreng vanuit het bedrijfsleven bij de ontwikkeling en invoering van nieuwe ATM technologie in Europa en op een goede beheersing van de veiligheidsrisico's die verbonden zijn aan de modernisering van bestaande ATM systemen.

Nederland is met de Commissie van mening dat er een noodzaak bestaat om in de ontwikkelingsfase van het SESAR project de krachten van alle betrokken partijen te bundelen. Of de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming hiertoe de meest geëigende weg is zal mede moeten blijken uit de verdere discussie over de reikwijdte van het takenpakket dat aan de onderneming wordt toebedeeld. Nederland heeft bovendien twijfels over het ambitieuze tijdschema dat door de Commissie wordt voorgesteld. Nederland is van mening dat vele belangrijke elementen voor de ontwikkelingsfase nog ontbreken en dat deze moeten worden aangeleverd vanuit de definitiefase. Het gaat daarbij onder meer om de betrokkenheid van de militairen in het SESAR project, de financiering van de ontwikkelingsfase, de rol van Eurocontrol en de wijze waarop de Commissie meent het bedrijfsleven te kunnen committeren voor de ontwikkelingsfase. De definitiefase is tevens cruciaal voor het kunnen inschatten en binnen redelijk heldere kaders vaststellen van de werkzaamheden en de programmakosten van de volgende fasen, zodat men op een later tijdstip niet met onrealiseerbare doelen en eventuele meerkosten wordt geconfronteerd (lessons learnt GALILEO).

Belangrijke elementen in de discussie zijn:

- 1- De voorgestelde inrichting van de gemeenschappelijke onderneming. Nederland is van mening dat de huidige invulling van de rol van Eurocontrol het risico van belangenverstrengeling in zich bergt. Bovendien constateert Nederland dat de voorgestelde inrichting van de gemeenschappelijke onderneming onvoldoende waarborgen biedt voor een toereikende politieke controle op de verdere uitwerking van het project. Als de lidstaten niet deelnemen aan de gemeenschappelijke onderneming, zal Nederland zich inzetten voor een verankering van de politieke controle. Nederland zal er enerzijds voor pleiten dat een besluit in de Raad over deze Raadsverordening gepaard gaat met een procesbeschrijving waarin duidelijk wordt aangegeven in welke vervolgstadia van de definitiefase er een uitspraak van de Raad nodig is, alvorens het project kan worden voortgezet. Anderzijds zal Nederland zich inzetten voor opnemings in het voorliggende voorstel van een verplichting voor de Commissie om de lidstaten te raadplegen over de standpunten die de Gemeenschap als lid van de gemeenschappelijke onderneming zal gaan innemen. De huidige bepaling terzake in het voorstel is niet toereikend.
- 2- De taken van de gemeenschappelijke onderneming. Het voorliggende voorstel biedt geen duidelijk inzicht in de taken van de gemeenschappelijke onderneming. Het is niet duidelijk of deze taken zich beperken tot de ontwikkelingsetappe van de implementatiefase of zich ook uitstrekken over de ontplooiingsetappe van de ontwikkelingsfase. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de relatie tussen de gemeenschappelijke onderneming en de Raad van Bestuur. Nederland zal zich inzetten

voor een meer concrete invulling van het takenpakket van de gemeenschappelijke onderneming, hetgeen tegelijkertijd helderheid zal moeten verschaffen in de relatie tussen de gemeenschappelijke onderneming en de Raad van Bestuur

- 3- De stemverdeling in de Raad van Bestuur. Nederland is van mening dat hierin de evenredigheid van de bijdrage die de verschillende actoren leveren aan de financiering van het project beter tot zijn recht zal moeten komen.
- 4- De wijze waarop de Commissie denkt de industrie te kunnen betrekken bij de implementatiefase van het SESAR project. Ofschoon de Commissie te kennen heeft gegeven de private sector bij deze fase van het project te kunnen betrekken door middel van enerzijds de stemrechtverdeling (10% industrie) en anderzijds van een aandeel in de eigendomsrechten van de uit het masterplan voortvloeiende onderzoeksconcepten, twijfelt Nederland of dit voldoende prikkels biedt om daarmee de industrie in het vervolg van het SESAR project te kunnen interesseren. Nederland zal er daarom bij de Commissie op aandringen om rekening te houden met het commentaar dat al door de industrie is geleverd. Hierbij is met name van belang dat de industrie een duidelijke business case als een must beschouwt, naast een heroverweging van de taken van de gemeenschappelijke onderneming en van de Raad van Bestuur, van de rol van Eurocontrol en de rol van de industrie
- 5- De financiële onderbouwing. Nederland zal de Commissie aanspreken op een meer gedegen waarborg voor het financiële commitment van het bedrijfsleven met de uitvoering van het project. In dit kader zou tevens overwogen moeten kunnen worden om een plafond te stellen aan de communautaire bijdrage.