

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 532

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2015

In deze brief informeer ik u over de implementatie van één Europees luchtruim (*Single European Sky*, SES). Ik ga achtereenvolgens in op:

1. Het traject om de SES basisverordeningen te herzien (het SES2+ pakket) zoals ik u heb toegezegd¹ en de motie om SES topprioriteit te maken tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie (EU)²;
2. De motie over de voorgestane verhoging van de Duitse tarieven voor luchtverkeersleiding³; en
3. De implementatie van het Europese innovatieprogramma voor *air traffic management* (ATM), SESAR, waarover ik u heb toegezegd te informeren bij nieuwe ontwikkelingen⁴.

1. Single European Sky 2+

De Transportraad heeft met instemming van Nederland op 3 december 2014 een algemene oriëntatie aangenomen over het SES2+ voorstel met uitzondering van het artikel dat de clausule bevat over Gibraltar⁵. Over dit artikel is op hoog politiek niveau een patstelling ontstaan tussen Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Het huidige EU voorzitterschap heeft daarom besloten niet te starten met de vervolgpprocedure totdat deze patstelling is doorbroken. De algemene verwachting is dat dit op z'n vroegst na de parlementsverkiezingen in het Verenigd Koninkrijk (mei dit jaar) en Spanje (december dit jaar) het geval zal zijn. De volgende stap in de procedure is de triloog waarin wordt getracht overeenstemming te bereiken over de SES2+ tekst tussen de Raad en het Europees parlement.

¹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 523, 10 februari 2015

² Motie van de leden de Rouwe, Van Tongeren en Hachchi Kamerstuk 34 000 XII, nr. 27, 30 oktober 2014

³ Motie van de leden de Rouwe en Elias, Kamerstuk 34 000 XII nr. 26, 30 oktober 2014

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 130, 29 januari 2013

⁵ Zie ook het verslag van de Transportraad van 3 december 2014, kamerstuk 21 501-33, nr. 519

Vergelijken: Nederlandse inzet en Raadstandpunt

Ten opzichte van het oorspronkelijke SES2+ voorstel van de Europese Commissie (EC) heeft de Raad mede door inbreng van Nederland een aantal aanpassingen voorgesteld. Deze uitkomst past binnen de Nederlandse inzet⁶ dat de regelgeving ondersteunend moet zijn aan de implementatie van SES en moet sturen op de te leveren prestaties, en geen gedetailleerde eisen moet stellen hoe die prestaties worden geleverd. Conform Nederlandse wens, blijft de positie van het militaire luchtverkeer ten opzichte van de SES regelgeving ongewijzigd. Nederland ziet daarin geen bevoegdheid van de EU. Bovendien heeft Nederland eigen regelgeving en een eigen toezichtregime (Militaire Luchtvaart Autoriteit, MLA) ingericht als het gaat om militaire luchthavens en luchtverkeersleidingorganisaties. Het raadsstandpunt onderschrijft ook het niet verplicht afsplitsen van ondersteunende diensten van luchtverkeersdienstverleningstaken. Voor Nederland zou verplicht afsplitsen van ondersteunende diensten als gevolg hebben dat bijvoorbeeld de luchtvaartmeteorologische dienstverlening, die nu is ondergebracht bij het KNMI, zou moeten worden aanbesteed of geconcentreerd in een regionale of pan-Europese organisatie. Dit zou in strijd zijn geweest met het besluit de luchtvaartmeteorologische dienstverlening bij het KNMI te houden vanwege het grote belang van de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening. Ook voorziet het Raadsstandpunt erin dat de staten verantwoordelijk blijven voor de functionele luchtruimblokken (*Functional Airspace Blocks*, FAB's), in tegenstelling tot het voorstel van de EC dat deze verantwoordelijkheid bij de industriepartijen legt. Dit zou namelijk tot de tegenstelling hebben geleid dat lidstaten verantwoordelijk zijn voor hun luchtruim, maar niet beslissen over de inrichting en gebruik daarvan. Tot slot heeft de Raad voorzien in het Nederlandse standpunt dat de EU lidstaten betrokken blijven in opstellen van de SES prestatiedoelstellingen en het aanwijzen van de netwerkmanager.

Vergelijken: parlement en Raad

Het parlement heeft in maart 2014 zijn positie betreffende SES2+ in eerste lezing aangenomen. Het parlement wijkt vooral af van de Raad wat betreft het (door het parlement gewenste) verminderen van de invloed van lidstaten op het vaststellen van de Europese en nationale prestatiedoelstellingen. Desalniettemin lijken de verschillen tussen de posities van parlement en Raad overbrugbaar.

Vergelijken: Raad en huidige SES pakket

Met het SES2+ voorstel worden de vier huidige verordeningen (SES2) vervangen door één nieuwe verordening. Inhoudelijk verschilt het door de Raad aangenomen SES2+ pakket van het huidige SES2 pakket op de volgende fronten. In het SES2+ voorstel wordt de onafhankelijke positie van de nationale toezichthouder versterkt en worden strengere eisen gesteld aan het personeel van de toezichthouder. Er wordt nadrukkelijker dan voorheen geregeld waaraan, als een lidstaat hiervoor kiest, marktwerking voor ondersteunende diensten moet voldoen. Ook worden de regels voor het prestatiesturingsmechanisme enigszins vereenvoudigd. SES2+ bevat tevens een specifiek artikel over zogenaamde *industrial partnerships* en de wijze waarop deze de implementatie van SES en de FAB's kunnen ondersteunen. Vervolgens worden de taken van de netwerkmanager bevestigd en in enige mate uitgebreid. Tot slot wordt de basis voor regelgeving met betrekking tot interoperabiliteit (samen-

⁶ Zoals vastgelegd in het BNC-fiche: Kamerstuk 22 112, nr. 1666, 19 juli 2013

werking van technische systemen) overgeheveld naar de basisverordening voor het agentschap voor luchtvaartveiligheid (EASA).

SES tijdens Nederlands EU voorzitterschap

Het valt te betreuren dat door het hoog opgelopen meningsverschil tussen het Verenigd Koninkrijk en Spanje inzake Gibraltar, verdere besluitvorming over het SES2+ pakket voorlopig tot stilstand is gekomen. Met uw Kamer hecht ook ik waarde aan een spoedige start van de triloog tussen Raad, parlement en EC. De mogelijkheden om hierin op korte termijn beweging te krijgen zijn echter minimaal.

Uw Kamer heeft bij motie opgeroepen om tijdens het Nederlandse EU voorzitterschap in 2016 topprioriteit te geven aan de verdere besluitvorming en uitvoering van SES. Ik deel deze prioriteit en zal me inzetten om tijdens het Nederlands voorzitterschap de besluitvorming over het SES2+ pakket verder te brengen. Hiervoor is nodig dat op hoog politiek niveau tussen het Verenigd Koninkrijk en Spanje de stagnatie over Gibraltar is verholpen. Daarnaast verken ik, in samenspraak met de EC, ook andere mogelijkheden om SES verder te brengen tijdens het Nederlands voorzitterschap.

Binnenkort zal de vaste commissie van Infrastructuur en Milieu worden geïnformeerd over de Nederlandse inzet voor het EU voorzitterschap in een technische briefing.

Wat is er bereikt in Single European Sky?

Het uitblijven van een definitief besluit over SES2+ betekent niet dat daarmee geen voortgang kan worden geboekt in het realiseren van de SES doelstellingen. Ook onder de huidige verordeningen is het nemen van implementatiestappen mogelijk, en zijn de EU lidstaten gehouden de huidige regelgeving toe te passen. Dit betekent bijvoorbeeld dat lidstaten moeten voldoen aan diverse prestatie-eisen. Ook werken lidstaten verder aan de invulling van de FAB's. De netwerkmanager is zeer actief in het verbeteren van het Europese netwerk door het bijdragen aan kortere vliegroutes, het verhogen van de capaciteit en het ondersteunen van lidstaten bij het wegnemen van bottlenecks.

Prestatiesturing

Een belangrijk sturingsmechanisme en indicator voor de implementatie van SES is prestatiesturing op de gebieden van capaciteit van het luchtruim (uitgedrukt in een gemiddelde vertraging per vlucht), milieu (horizontale vluchtefficiëntie), veiligheid en kostenefficiëntie (gemiddelde kosten per service unit). In de eerste referentieperiode van deze prestatiesturing (2012–2014) is het volgende bereikt.

Op Europees niveau is een capaciteitsverbetering bereikt, aangezien de gemiddelde vertraging per vlucht met meer dan 10% gedaald is in de periode van 2012 tot 2014 tot 0,61 minuut. Deze prestatie-indicator is negatief beïnvloed door stakingen en weersomstandigheden. Zonder deze effecten zou de werkelijke vertraging gemiddeld 0,52 minuut per vlucht zijn geweest, wat nagenoeg gelijk is aan de Europese doelstelling. De gemiddelde extra afstand die binnen Europa per vlucht wordt gevlogen (horizontale vluchtefficiëntie) is met bijna 10% afgenomen van 5,4% (2009) naar 4,9% in 2014. De veiligheidsdoelstellingen zijn gehaald. Wat betreft kostenefficiëntie zijn de gemiddelde kosten in de EU per service unit verlaagd met ruim 10% in de periode van 2009 tot 2014 naar € 56.

In 2014 zijn doelstellingen geformuleerd voor de tweede referentieperiode (2015 – 2019). Voor capaciteit blijft de doelstelling 0,5 minuut per vlucht. Dit is een verbetering gegeven dat de luchtvaart naar verwachting overal in Europa zal groeien, hoewel niet met dezelfde snelheid. De gemiddelde horizontale vluchtefficiëntie per Europese vlucht (milieu indicator) moet met 12% verbeteren. Voor veiligheid dienen de lidstaten een automatische rapportage van incidenten in te voeren en een hoger niveau te bereiken in de implementatie van veiligheidsmanagementsystemen. Voor kostenefficiëntie moeten de gemiddelde kosten per service unit met 3,3% per jaar afnemen. Momenteel loopt het gesprek tussen de EC en lidstaten over de afronding van de zogenaamde prestatieplannen waarin lidstaten hun bijdrage aan het bereiken van de Europese doelstellingen neerleggen.

De Nederlandse bijdrage aan de operationele prestaties wordt in de praktijk geleverd door de LVNL en het Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC) in samenwerking met de andere civiele luchtverkeersleidsingsorganisaties in FABEC⁷. Militaire dienstverleners dragen ook bij aan de doelstellingen, al worden ze daar niet op afgerekend door de regelgeving. In de eerste referentieperiode heeft de LVNL met een gemiddelde vertraging van 0,12 minuut per vlucht haar capaciteitsdoelstelling van 0,18 minuut in 2014 ruimschoots gehaald. De voorziene intensievere civiel-militaire samenwerking zal een positief effect hebben op deze doelstelling. Nederland heeft dankzij de in 2009–2010 genomen kostenbesparende maatregelen en ondanks het lagere verkeersvolume en de kostenstijgingen, die door LVNL slechts gedeeltelijk kunnen worden beïnvloed in de periode 2009 tot en met 2013 een verlaging van de reële kosten per service unit van 21% gerealiseerd.

Samenwerking FAB's en luchtruimprojecten

Tot slot zij vermeld dat Nederland tijdens haar FABEC voorzitterschap in 2014, waarover ik uw Kamer in het algemeen overleg van 3 juni 2014 heb geïnformeerd⁸, verschillende initiatieven heeft genomen die bijdragen aan het behalen van de SES doelstellingen. Het initiatief om alle negen Europese FAB's in november 2014 bijeen te brengen gaf de mogelijkheid ervaringen uit te wisselen bij het vormen van een FAB. Dit heeft geleid tot nieuwe samenwerkingsverbanden op inhoudelijk, maar ook strategisch vlak.

Daarnaast is onder het Nederlandse voorzitterschap het besluit genomen om het FABEC luchtruimproject *South-East* te implementeren. Dit betreft een grootschalige luchtruimwijziging op de grens van Zwitserland, Frankrijk en Duitsland welke per maart 2015 grensoverschrijdende militaire trainingen mogelijk maakt en daarmee leidt tot verbetering van de prestaties in het Europese netwerk. Voor andere grootschalige luchtruimprojecten zijn verdere voorbereidingen getroffen voor implementatie in de tweede referentieperiode. Tevens is een deel van het *Free Route Airspace* programma in 2014 geïmplementeerd waarmee vliegtuigen jaarlijks 2,9 miljoen km korter vliegen, oftewel een besparing van 11.000 kg brandstof en 39.000 kg CO₂ uitstoot.

Voortgang

Resumerend kan gesteld worden dat de afgelopen jaren aanwijsbare voortgang is geboekt in het realiseren van de SES doelstellingen, al hadden met name luchtruimgebruikers meer voortgang gewild.

⁷ Nederland vormt het FAB Europe Central samen met België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Zwitserland.

⁸ Kamerstuk 21 501-08, nr. 522, 3 juni 2014

Nederland blijft daarom de komende jaren, zowel nationaal als internationaal (onder andere in FABEC verband) sturen op verdere voortgang om de SES doelstellingen te realiseren.

2. Tarieven Duitse verkeersleiding

In het algemeen overleg van 27 november 2014 heb ik met u gesproken over de aangekondigde stijging van 22% van de Duitse tarieven voor luchtverkeersleiding in 2015, die eenzelfde kostenstijging zou impliceren voor maatschappijen die gebruik maken van het Duitse luchtruim. Nederland heeft de afgelopen maanden op diverse niveaus bij Duitsland aangedrongen om deze tariefstijging terug te dringen, mede naar aanleiding van de motie van de leden de Rouwe en Elias.

De Duitse regering heeft besloten een investering van € 500 miljoen te doen als extra bijdrage aan de kosten van de luchtverkeersleiding, waardoor de stijging van de tarieven voor dit jaar naar 16% is bijgesteld. Deze stijging vind ik nog steeds een aanzienlijke kostenverhoging voor de sector. Op dit moment is de EC formeel aan zet om een oordeel uit te spreken over het aangepaste tariefvoorstel. Naar verwachting zal de EC in maart met haar oordeel komen, waarbij zij de betreffende lidstaat kan opdragen om haar voorstel aan te passen. Nederland zal richting de EC en Duitsland haar zorgen over de voorgenomen tariefsverhoging blijven uiten.

3. SESAR

In december 2012 heb ik toegezegd u te informeren over het Europese onderzoeksprogramma SESAR wanneer zich hierin relevante ontwikkelingen voordoen. Zo meldde ik u in april 2013⁹ dat de Europese verordening is aangenomen die de aansturing vastlegt van de implementatie van procedures en technieken uit het ATM masterplan. Inmiddels is ook de verordening aangenomen die benoemt welke, door de SESAR Joint Undertaking ontwikkelde procedures en technieken, het eerste, wanneer en door wie moeten zijn geïmplementeerd¹⁰: het zogenoemde *Pilot Common Project* (PCP).

Partijen dienen technologische innovaties door te voeren om te voldoen aan de SESAR verplichtingen en daarmee de prestaties in het luchtruim te verbeteren. Voor Nederland bevat de PCP verordening verplichtingen voor KLM, de LVNL, MUAC en de luchthaven Schiphol. Tevens heeft de verordening mogelijk effect op het Ministerie van Defensie in haar hoedanigheid als luchtruimgebruiker en luchtverkeersdienstverlener. De luchtverkeersdienstverleners zijn gevraagd de verplichtingen uit de PCP verordening mee te nemen in de Roadmap Luchtruimvisie. Deze verwacht ik begin van de zomer te ontvangen en zal ik u vervolgens toesturen. Afgelopen december is de SESAR Deployment Manager ingesteld die op Europees niveau de implementatie van de PCP verordening aanstuurt. De Deployment Manager is een consortium bestaande uit luchtvaartgebruikers, luchthavens en luchtverkeersdienstverleners dat het projectmanagement voert om de verplichtingen uit de verordening na te komen.

Connecting Europe Facility

Via de Deployment Manager hebben de Nederlandse partijen (lopende) projecten die bijdragen aan de verplichtingen van de PCP verordening aangedragen om aanspraak te maken op gelden uit het Europese

⁹ Kamerstuk 31 936, nr. 138, 24 april 2013

¹⁰ Europese verordening 716/2014 van 27 juni 2014

Connecting Europe Facility fonds, te beginnen met de eerste *call for projects* die eind februari is gesloten. Het Ministerie van IenM heeft ingestemd met de ingediende aanvragen omdat ze het beleid ondersteunen zoals beschreven in de Luchtruimvisie. Eén van de aanvragen betreft financiering voor vervanging van het huidige *en-route* luchtverkeersleidingssysteem voor de LVNL. Dit systeem is nodig om SESAR concepten toe te passen en meer vluchtgegevens uit te wisselen met andere verkeersleidingcentra. De projectkosten van de huidige Nederlandse aanvragen bedragen in totaal € 25 miljoen, waarvan het Europese fonds ten hoogste 50% financiert. Over de toekenning besluit de EC in de loop van 2015.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld