

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (herschikking)

(COM(2020) 579)

en

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1139 met betrekking tot het vermogen van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart om op te treden als prestatiebeoordelingsorgaan van het gemeenschappelijk Europees luchtruim

(COM(2020) 577)

(2021/C 56/07)

Algemeen rapporteur: **Dumitru FORNEA**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 26-27.10.2020 Europees Parlement, 22.10.2020
Rechtsgrondslag	Artikelen 100, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Besluit van het bureau	28.10.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	2.12.2020
Zitting nr.	556
Stemuitslag	198/21/34
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) waardeert de inspanningen van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de gespecialiseerde EU-instellingen om nieuwe juridische en administratieve oplossingen te vinden die kunnen zorgen voor een duurzame ontwikkeling van het luchtvervoerssysteem ten behoeve van alle burgers, gebruikers van het luchtruim en het milieu. Allen zijn het erover eens dat de veiligheid van het luchtverkeer moet worden gewaarborgd en dat de algemene prestaties, de schaalbaarheid en de veerkracht van het luchtverkeersbeheer en de luchtvaartnavigatiediensten (ATM en ANS) moeten worden verbeterd; ook steunen wij de doelstelling van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES) voor een coherent pan-Europees netwerk en een geleidelijk aan meer geïntegreerde en technologisch gemoderniseerde ATM en ANS.

1.2. Het gewijzigde herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES) wordt over het algemeen door veel belanghebbenden verwelkomd en het wordt noodzakelijk geacht om de doelstellingen van de Commissie te bereiken, namelijk: vermindering van de CO₂-uitstoot, minder vertragingen op de grond (luchthavens) en meer kostenefficiëntie bij het verlenen van ATM-diensten. Deze doelstellingen worden ook gesteund door andere verslagen, zoals het verslag van de groep van wijzen over het toekomstige gemeenschappelijke Europese luchtruim vanaf 2019 ⁽¹⁾.

1.3. Het ingediende gewijzigde herschikkingsvoorstel voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim is een geactualiseerd regelgevingskader dat gericht is op de verwezenlijking van de oorspronkelijke SES-doelstellingen inzake vermindering van de CO₂-uitstoot, beperking van de vertragingen en verbetering van de kostenefficiëntie van de ATM-dienstverlening. Maar ook al is het voorstel van de Commissie een verbetering ten opzichte van de bestaande verordening, het blijft onduidelijk of het ontwerp voldoende is om de oorspronkelijke SES-doelstellingen te bereiken. Daarom wordt voorgesteld een discussie op gang te brengen om de ambitie van de nieuwe SES-verordening te verduidelijken.

⁽¹⁾ <https://www.sesarju.eu/node/3330>

1.4. De functie van de netwerkbeheerder moet worden verduidelijkt. Dit geldt met name ook voor het algemene toepassingsgebied van de verordening en het effect ervan op de planning van de luchtvaartmaatschappijen, het capaciteitsbeheer, het ontwerp van het luchtruim, het milieu en de prioritering van de eisen.

1.5. Alle belanghebbenden in de luchtvaart moeten worden betrokken bij het nemen van belangrijke beslissingen. Het beginsel van zinvol overleg moet deel uitmaken van het kadervoorstel.

1.6. Er bestaat bezorgdheid over het feit dat de ambitie van dit voorstel te groot is, en daarom moeten milieumaatregelen buiten dit voorstel om verder worden overwogen en ontwikkeld. Bij een dergelijk aanvullend beleid moet rekening worden gehouden met alle relevante duurzaamheidsmaatregelen in de luchtvaart, met inbegrip van de invoering en integratie van duurzame vliegtuigbrandstoffen (SAF's). In deze debatten moet de doeltreffendheid van differentiëring van heffingen om het milieuedrag van luchtvaartmaatschappijen te stimuleren, worden geëvalueerd.

1.7. Hoewel wordt erkend dat de ATM-sector kan bijdragen tot de algemene vermindering van de CO₂-uitstoot, kan effectief en duurzaam gebruik van technologie de CO₂-uitstoot in de luchtvaart beperken. Deze aanpak moet worden beschouwd als een middel om de voetafdruk van de luchtvaartsector verder te verkleinen. Erkend wordt dat technologieën zoals duurzame vliegtuigbrandstoffen (SAF's) de CO₂-uitstoot aanzienlijk kunnen verminderen, aanzienlijk meer dan met dit voorstel kan worden bereikt.

1.8. In het voorstel wordt geen rekening gehouden met de dramatische gevolgen van COVID-19 voor de sector. Met name het feit dat het voorstel structurele veranderingen aanmoedigt, kan leiden tot verdere versnippering en grotere complexiteit in een tijd waarin de sector behoefte heeft aan stabiliteit om zich te herstellen. Daarom moeten de sociale en economische gevolgen van de COVID-19-pandemie voor zowel werknemers als gebruikers van luchtvaartdiensten verder worden bestudeerd en in overweging worden genomen. Bovendien is de door het voorstel beoogde verbetering van de capaciteit in de ATM-sector minder relevant geworden, aangezien het verkeer sinds het begin van de COVID-19-pandemie drastisch is afgenomen. Volgens de huidige ramingen van Eurocontrol zal een terugkeer van het verkeer naar het niveau van 2019 waarschijnlijk pas in 2024 plaatsvinden^(?).

1.9. Met betrekking tot de prestatieregeling moet er bij een door het EASA geleide top-downbenadering van de prestatiebeoordeling op zinvolle wijze rekening worden gehouden met de lokale omstandigheden. Bij een gestructureerd proces van sociale dialoog rond prestaties moet rekening worden gehouden met lokale omstandigheden en factoren.

1.10. De onafhankelijkheid van een nieuwe economische regulator moet worden gewaarborgd en er moet een duidelijke afbakening blijven bestaan tussen enerzijds de regulering en anderzijds de levering van diensten. Daarom zijn de volgende wijzigingen in de prestatieregeling geboden:

- De belangrijkste prestatiegebieden inzake veiligheid moeten op hetzelfde niveau worden ontwikkeld als andere prestatiedoelen met Europese streefcijfers en indicatoren.
- Er moeten verplichte raadplegingsmechanismen op lokaal niveau worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat de personeelsvertegenwoordigers op passende wijze worden betrokken bij de vaststelling van lokale prestatieplannen.
- De onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende prestatiekerngebieden moet worden erkend en op passende wijze worden beperkt.

1.11. Er moet voor worden gezorgd dat een structurele scheiding tussen nationale toezichhoudende autoriteiten (NSA's) en nationale bevoegde autoriteiten (NCA's) aanzienlijke belangenconflicten voorkomt, die gevolgen kunnen hebben voor de efficiëntie en kosteneffectiviteit van de sector, het leven van de werknemers en de veiligheid van de sector. De NSA's en NCA's moeten onafhankelijk van enige industriële, economische, sociale of politieke druk optreden en moeten daarom, overeenkomstig de normen in de lidstaten, onder de bevoegdheid van de publieke sector blijven vallen. De regels voor de selectieprocedures van NSA- en NCA-personeel mogen niet in strijd zijn met de gebruikelijke selectieprocedures voor ambtenaren van de lidstaten.

1.12. De functionele luchtruimblokken (FAB's), die met dit voorstel worden opgeheven, hebben bijgedragen tot de totstandkoming van een gemeenschappelijke cultuur bij alle sociale partners en hebben een verbetering van de prestaties mogelijk gemaakt.

^(?) Eurocontrol, Marktupdate [10 november 2020]. Zie de presentatie van Eamonn Brennan op <https://www.youtube.com/watch?v=VSQe97wDmc>

1.13. Met betrekking tot de levering van ondersteunende diensten (communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten (CNS), luchtvaartinlichtingendiensten (AIS), meteorologische diensten (MET)) bestaat de vrees dat het voorstel hetzelfde beoogt als de eerdere voorstellen, SES I en SES II, en er met name op gericht is de sector te privatiseren en te fragmenteren. Al vanaf de publicatie van het oorspronkelijke Commissievoorstel en tot de goedkeuring van de verschillende teksten werd dit echter ontkend. Hoewel er in het SES2-proces een compromis is bereikt, is deze huidige aanpak niet evenwichtig, en wordt er de voorkeur aan gegeven ondersteunende diensten te scheiden en de marktbeginselen toe te passen. In het voorstel moet een evenwichtig standpunt worden ingenomen, rekening houdend met de negatieve sociaal-economische gevolgen van een dergelijke aanpak, de doelstelling om een efficiënte en effectieve dienst te creëren en het gebrek aan politieke wil waarvan eerdere voorstellen voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim hebben getuigd.

1.14. Tijdens de wetgevingsprocedure moet terdege aandacht worden besteed aan bepaalde aspecten van dit voorstel, met name voorstellen om diensten te scheiden of te liberaliseren. Erkend wordt dat deze factoren nadelige gevolgen kunnen hebben voor de werknemers en daarom moeten de sociale partners bij dit proces worden betrokken.

2. Achtergrond en algemene opmerkingen

2.1. Doel dat de Europese Commissie met de goedkeuring van dit wetgevingspakket zegt na te streven

De Commissie wil de algemene efficiëntie van de organisatie en het beheer van het Europese luchtruim verbeteren door een eind te maken aan het monopolie van de verleners van luchtverkeersdiensten. Het pakket had er al veel eerder moeten komen en de SES-wetgeving is al meer dan tien jaar niet meer bijgewerkt. Er is rekening gehouden met de veranderingen in de ontwikkeling van het luchtverkeersbeheer maar het Europees netwerk voor luchtverkeersbeheer moet worden hervormd om het hoofd te kunnen bieden aan zowel de aanhoudende groei van het luchtverkeer in het afgelopen decennium als aan aanzienlijke onvoorziene verkeersschommelingen, zoals die ten gevolge van de huidige COVID-19-pandemie. Veranderingen zijn geboden om de activiteiten onder de meest veilige, kosteneffectieve, vluchtefficiënte en milieuvriendelijke omstandigheden te laten plaatsvinden, alsook maatregelen die bijdragen tot de vermindering van de luchtvaartemissies, overeenkomstig de doelstellingen van de Europese Green Deal. Dit betekent dat de defragmentatie van het Europese luchtruim moet worden voortgezet, dat verträgen moeten worden beperkt, dat de veiligheidsnormen en de vluchtefficiëntie moeten worden verhoogd om de ecologische voetafdruk van de luchtvaart te verkleinen en dat tarieven i.v.m. monopolistische dienstverlening moeten worden gereguleerd.

De efficiëntie van de vliegroutes kan worden verhoogd door gebruik te maken van nieuwe digitale technologische oplossingen. Dit kan worden gerealiseerd door samen te werken en vertrouwen op te bouwen tussen de EU-lidstaten en de belanghebbenden in de sector.

2.2. Maatschappelijke exploitatievergunning en betrekkingen met het maatschappelijk middenveld

2.2.1. Dit SES2+-voorstel is ten dele een herschikking van een eerder SES2+-voorstel waarover de besprekingen zijn vastgelopen door een meningsverschil tussen twee lidstaten. Aangezien de inhoud vergelijkbaar is met eerdere niet-succesvolle SES-voorstellen, blijft de mogelijkheid bestaan dat er geen politieke consensus wordt bereikt. De lidstaten maken zich van oudsher zorgen over politieke kwesties, soevereiniteit, sociaal-economische factoren, de liberalisering van het nationale luchtruim en gedwongen privatiseringen. Tijdens de wetgevingsprocedure dient terdege rekening te worden gehouden met deze punten van zorg.

2.2.2. De Europese Commissie beweert dat in de effectbeoordeling van 2013 over het oorspronkelijke SES2+-voorstel rekening is gehouden met sociale kwesties. Er loopt een studie over de arbeidsomstandigheden van ATCO en ATSEP, waarmee rekening zal worden gehouden bij de ontwikkeling van secundaire wetgeving zodra het SES-voorstel is goedgekeurd. De sociale context is sindsdien echter sterk veranderd. De studie over de ATCO- en ATSEP-arbidsomstandigheden is vooral gericht op de huidige situatie en de feedback van de sociale partners is niet zo positief wat de toekomstscenario's betreft.

2.2.3. Met een aantal punten uit de feedback van de belanghebbenden in eerdere discussies is geen rekening gehouden. Het gaat onder meer om de reeks rondetafelgesprekken die hebben geleid tot de verklaring op hoog niveau over het digitale Europese luchtruim, en om bestaande raadplegingsinstrumenten, zoals de sectorale sociale dialoog inzake luchtverkeersbeheer, de groep van wijzen en de deskundigengroep inzake de menselijke dimensie van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. In dit verband zijn er nog een aantal onopgeloste sociaal-economische problemen, waaronder de toepassing van nieuwe technologieën en een initiatief van de sociale partners in de ATM-sector om een stappenplan voor de sociale en menselijke dimensie van het gemeenschappelijk Europees luchtruim op te stellen.

2.2.4. Toonaangevende belanghebbenden in de luchtvaartsector steunen de voortzetting van de samenwerking tussen de lidstaten, de verleners van luchtvaartnavigatiediensten en de netwerkbeheerder. Het SES-initiatief ondersteunt een dergelijke grensoverschrijdende samenwerking en moet middelen blijven ontwikkelen om de operationele veiligheid, efficiëntie en kosteneffectiviteit te verbeteren, onder meer door toegang tot opleidingsprogramma's voor personeel, waarvan de verwezenlijking van het "gemeenschappelijk Europees luchtruim" afhangt.

2.2.5. Frequentere werkvergaderingen tussen militaire luchtverkeersadministraties in de lidstaten en een permanente dialoog tussen civiele en militaire luchtverkeersadministraties kunnen leiden tot efficiëntere vliegroutes, zowel vanuit economisch oogpunt als vooral vanuit het oogpunt van het milieu en de voordelen voor de passagiers/consumenten.

2.2.6. De vaststelling van de milieuprestaties moet meer worden aangestuurd door concrete parameters dan door de kosten zelf. Een hervorming is geboden zodat er meer belang wordt gehecht aan de vergroening van de vluchten en dus van de door de ANSP's en de netwerkbeheerder aangeboden diensten, alsook aan een optimaal gebruik van het netwerk door de gebruikers van het luchtruim.

2.3. Inachtneming van de COVID-19-pandemie

2.3.1. Met name de luchtvaartindustrie heeft erg geleden onder de economische ineenstorting ten gevolge van de COVID-19-crisis. Volgens internationale schattingen zal het verkeer ten vroegste in 2024 weer op het niveau van 2019 komen, op voorwaarde dat in de eerste helft van 2021 een COVID-19-vaccin met succes wordt ingevoerd. In het licht van de toenemende druk die op de sector wordt uitgeoefend om een of andere vorm van normale activiteit te herstellen, is een goed begrip van de impact van dit voorstel absoluut geboden, gezien de belangrijke structurele wijzigingen die in de Europese ATM-sector worden voorgesteld. Het voorstel mag geen belemmering vormen voor de ATM-sector of andere luchtvaartsectoren om de normale activiteiten weer op te starten.

2.3.2. Vastgesteld wordt dat er in het voorstel geen aanpassingen zijn aangebracht in het licht van de COVID-19-crisis, wat de bezorgdheid voedt dat er geen rekening is gehouden met de factoren die van invloed zullen zijn op de luchtvaartsector in de wereld na de COVID-19. Het lijkt erop dat alle beoordelingen van de impact van het voorstel vóór COVID-19 zijn verricht en dan ook niet langer relevant zijn.

2.3.3. De COVID-19-crisis heeft dramatische gevolgen gehad voor de werkgelegenheid in de luchtvaart, waar tienduizenden werknemers in Europa al hun baan hebben verloren. De "ondersteunende functies" van de ATM-sector, zoals CNS, AIS en MET, zouden tot nog meer negatieve sociale gevolgen kunnen leiden als gevolg van de in dit voorstel bepleite inspanningen om diensten te scheiden. Dit moet worden erkend en in het voorstel moet rekening worden gehouden met de sociaal-economische gevolgen van de pandemie voor de betrokken werknemers, en met de volatilititeit van de sector in het huidige klimaat.

2.3.4. Aangezien de toekomst van de sector onduidelijk blijft, is het moeilijk om wetgeving voor te bereiden die een doeltreffende oplossing biedt voor de bezorgdheden die het voorstel beoogt aan te pakken. Bovendien zijn de sociale en economische gevolgen van de crisis nog niet volledig duidelijk en is het voorbarig om beoordelingen te formuleren of conclusies te trekken op basis van de huidige prognoses, die snel veranderen naarmate de pandemie zich ontwikkelt.

2.4. Toepassing van marktbeginselen

2.4.1. De Commissie roept op tot financiële robuustheid, maar de verleners van luchtvaartnavigatiediensten zouden de nieuw voorgestelde institutionele architectuur als vrij bureaucratisch kunnen beschouwen, met nieuwe kosten die niet noodzakelijkerwijs verband houden met de operationele werkzaamheden. Een ander aspect dat vragen kan doen rijzen, is de beroepsinstantie, die in de voorgestelde vorm mogelijk niet volledig onafhankelijk is van het prestatiebeoordelingsorgaan, ook al is de bedoeling van de Commissie in dit verband vrij duidelijk, namelijk de oprichting van een orgaan dat zaken kan oplossen via een niet-gerechtigde procedure, en niet alleen via het Europees Hof van Justitie.

2.4.2. In tegenstelling tot andere segmenten van de luchtvaartindustrie moet de ATM-sector een hoog niveau van operationele capaciteit blijven behouden, ongeacht de vraag in het commerciële luchtverkeer. De sector en het betrokken personeel zijn ongeacht de pandemie blijven werken en hebben de nodige diensten verleend aan essentieel verkeer zoals luchtvracht-, medische en militaire vluchten.

2.4.3. Vanuit sociaal-economisch oogpunt bestaat de vrees dat de toepassing van marktbeginselen op luchtverkeersdiensten tot arbeidsinstabiliteit kan leiden en de arbeidsnormen in de sector kan verlagen ten nadele van de betrokken werknemers en de gemeenschap in haar geheel. Dit zou de doelstelling om de operationele efficiëntie te verhogen, in de weg staan en de kosten van de diensten dus waarschijnlijk evenmin doen dalen. Het zou ook het aantal vliegvelden waar luchtverkeersdiensten worden geleverd, kunnen verminderen en een directe invloed hebben op de veiligheid op dergelijke vliegvelden.

2.4.4. Eerdere pogingen om de ATM-sector te liberaliseren hebben stevast tot grote onrust in de sector geleid. Een groot deel van deze onrust hield specifiek verband met eerdere SES-voorstellen. Aangezien wordt gestreefd naar meer liberalisering en verdere privatisering en fragmentering van de ATM-sector, met name in de zogenaamde "ondersteunende functies", zal dit voorstel in zijn huidige vorm mogelijk tot verdere sociale opschudding en arbeidsconflicten leiden.

2.5. *Scheiding tussen de toezichthoudende autoriteit en de dienstverlener*

De SES I-verordening verplicht toezichthoudende en dienstverlenende taken, althans op functieniveau, te scheiden. Deze wijziging moet in het SES2+-voorstel in overweging worden genomen, aangezien de ervaring met functionele scheidingsprocessen heeft geleerd dat de prestaties op hetzelfde niveau kunnen worden gehandhaafd als in een structureel gescheiden sector. Ook zou er in dit verband meer duidelijkheid moeten worden verstrekt over het algemene toepassingsgebied van het voorstel.

Brussel, 2 december 2020.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

BIJLAGE

De volgende paragrafen van het ontwerpadvies werden gewijzigd omdat de desbetreffende wijzigingsvoorstellen door de voltallige vergadering werden goedgekeurd; toch werd meer dan een kwart van de stemmen vóór handhaving van deze teksten uitgebracht (artikel 54, lid 4, rvo):

a) **Par. 1.14**

1.14. *Tijdens de wetgevingsprocedure moet terdege aandacht worden besteed aan bepaalde aspecten van dit voorstel, met name voorstellen om diensten te scheiden of te liberaliseren. Erkend wordt dat deze factoren nadelige gevolgen kunnen hebben voor de werknemers en daarom moeten de sociale partners bij dit proces worden betrokken.*

Stemuitslag:

Vóór: 119

Tegen: 104

Onthoudingen: 26

b) **Paragraaf 2.2.1**

2.2.1. *Dit SES2+-voorstel is ten dele een herschikking van een eerder SES2+-voorstel waarover de besprekingen zijn vastgelopen door een meningsverschil tussen twee lidstaten. Aangezien de inhoud vergelijkbaar is met eerdere niet-succesvolle SES-voorstellen, blijft de mogelijkheid bestaan dat er geen politieke consensus wordt bereikt. De lidstaten maken zich van oudsher zorgen over politieke kwesties, soevereiniteit, sociaal-economische factoren, de liberalisering van het nationale luchtruim en gedwongen privatiseringen. Tijdens de wetgevingsprocedure dient terdege rekening te worden gehouden met deze punten van zorg.*

Stemuitslag:

Vóór: 113

Tegen: 113

Onthoudingen: 23

Aangezien er evenveel stemmen voor als tegen waren (staking van stemmen), gaf de stem van de voorzitter vóór het voorstel de doorslag, overeenkomstig artikel 61 van het reglement van orde.
