

Vergaderjaar 2005–2006

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 100

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2006

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 23 maart 2006 (kamerstuk 21 501-33/22 112, nr. 96) ter voorbereiding op de Transportraad heeft de minister u toegezegd u nader te informeren over de aard van mogelijke verbeteringen in het Europese luchtruim om te komen tot een efficiënter gebruik van dat luchtruim, de wijze waarop dat in Europees verband bereikt kan worden en de plaats van het SESAR-project daarin.

Thans zijn de nationale overheden verantwoordelijk voor het beheer van het nationale luchtruim: dat wil zeggen: zij bepalen de regels waaraan het luchtverkeer in het luchtruim moet voldoen. Bovendien zorgen de overheden voor het toewijzen van delen van het luchtruim voor specifiek gebruik, zoals bijvoorbeeld militaire trainingsgebieden of voor het (tijdelijk) sluiten van delen van het luchtruim. Ook geven de overheden opdracht tot het verzorgen van luchtverkeersleiding in hun luchtruim door daartoe aangewezen organisaties. In het verleden maakten de organisaties voor luchtverkeersleiding veelal onderdeel uit van de overheid. In het afgelopen decennium is een tendens ingezet tot een grotere mate van taakafbakening tussen de overheid in de rol van regelgever, de overheidsrol in het toezicht op luchtverkeersleiding en een veel zelfstandiger en bedrijfsmatiger uitvoering van de luchtverkeersleiding. Zo is de Luchtverkeersleiding Nederland werkzaam als ZBO. Het ook in Nederland opererende Maastricht Upper Area Controlcenter (MUAC) werkt in opdracht van Nederland, België, Duitsland en Luxemburg, maar maakt organisatorisch deel uit van de verdragsorganisatie EUROCONTROL. In een aantal landen is de luchtverkeersleiding inmiddels opgezet als een NV.

De nationale regelgeving voor het beheer en het gebruik van het luchtruim is, vanwege het sterk internationale karakter van het luchtverkeer, gebaseerd op regelgeving vanuit ICAO en vanuit de Europese organisatie voor luchtverkeer EUROCONTROL. De mogelijkheden om het gebruik van het luchtruim op Europese schaal verder te optimaliseren (verbeteren veiligheid, meer capaciteit) lopen binnen de huidige kaders echter tegen

hun grenzen aan. Een efficiënte afhandeling van het toegenomen luchtverkeer vergt een benadering die het beheren van het luchtruim op het niveau van de nationale staten overstijgt.

Een verdere optimalisatie is mogelijk door de vliegroutes met name in het meest drukke gebied van Europa, waar ook de grote mainports liggen, beter op elkaar af te stemmen. Ook het bezien of de militaire trainingsgebieden gecombineerd of verplaatst kunnen worden, waardoor kortere routes gevlogen kunnen worden of de capaciteit beter verdeeld kan worden en een grotere mate van afstemming tussen het gebruik van het luchtruim in de verschillende landen kan bijdragen aan een optimaler gebruik. Dit is zowel gunstig voor het milieu (kortere routes), als voor de veiligheid (minder overdrachtspunten).

Ook op het niveau van de luchtverkeersleidingorganisaties is de veronderstelling dat door een grensoverschrijdende samenwerking en taakverdeling of zelfs integratie tot een efficiënter en daarmee ook kosten-effectievere werkwijze gekomen kan worden.

De EU heeft bijgedragen aan een stroomversnelling in het komen tot een grensoverschrijdende benadering door het uitbrengen van een viertal verordeningen onder de noemer «Single European Sky» (SES). Met de verordeningen wordt beoogd dat de wijze waarop de diverse landen omgaan met het beheer van het luchtruim meer uniform wordt geregeld. Dit is nodig zowel om de veiligheid als de capaciteit in het Europese luchtruim te verhogen. De huidige indeling gebaseerd op de landsgrenzen leidt tot een versnipperde aanpak. Onderdeel van het beleid is te komen tot zogenoemde functionele luchtruimblokken, waarmee de indeling van het luchtruim kan worden geoptimaliseerd naar de verkeersstromen in de lucht, zonder rekening te hoeven houden met de landsgrenzen en verschillende nationale regelingen dienaangaande. Hierbij wordt overigens de soevereiniteit van de lidstaten voor het nationale luchtruim niet ter zijde geschoven. Nederland heeft met België, Luxemburg en Duitsland het initiatief genomen om een uitvoeringgerichte studie te starten naar de mogelijkheden voor een optimalisatie van het gezamenlijke luchtruim van deze landen. EUROCONTROL heeft daarbij een adviesfunctie.

De uniformering door de Europese regelgeving heeft tevens betrekking op de organisaties die luchtverkeersdienstverlening verrichten. Door het stellen van uniforme eisen wordt het mogelijk dat de diverse organisaties ook buiten hun eigen land luchtverkeersleiding mogen geven. De betrokken organisaties zullen daartoe worden gecertificeerd.

De Nederlandse regering staat positief tegenover deze initiatieven. Het Nederlandse luchtruim behoort tot één van de drukste van Europa. Om die reden heeft Nederland in het verleden reeds een verdrag gesloten met België, Luxemburg en Duitsland om EUROCONTROL te belasten met het verrichten van luchtverkeersleiding voor het hogere luchtruim in de Benelux en een deel van Duitsland om de «drukte» in de lucht optimaal te kunnen afhandelen. Dit centrum in Maastricht wordt als voorbeeld gezien voor hetgeen op grotere schaal in Europa zou moeten gebeuren.

Ook vanuit het belang van de mainport Schiphol staat de regering positief tegenover een verdere uitbreiding van grensoverschrijdend luchtruimbeheer en luchtverkeersdienstverlening. Een adequate afhandeling van het luchtverkeer van en naar Schiphol vergt dat reeds buiten onze landsgrenzen de luchtverkeersleiding afgestemd kan worden op de benodigde afhandeling van het verkeer. Het gaat dan niet enkel meer om het hogere luchtruim (overvliegend verkeer), maar juist ook voor de lagere luchtlagen. Zo vergt bijvoorbeeld de invoering van glijlandingen naar Schiphol

dat reeds buiten onze grenzen de daling en de begeleiding door luchtverkeersleiding kan worden ingezet.

En ook voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en reizigers is het wenselijk dat door een efficiënter beheer van het Europese luchtruim vertragingen worden verminderd en brandstofverlies door het niet kunnen afleggen van de kortste routes wordt vermeden.

De EU-verordeningen hebben een rechtstreekse werking. Op een aantal onderdelen is evenwel een specifiek Nederlandse uitwerking noodzakelijk. Daartoe wordt de Wet luchtvaart herzien. In het najaar zal het betreffende wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting aan u worden voorgelegd. Dat is ook het moment waarop ik de brede samenhang van dit dossier en de consequenties voor de luchtverkeersleiding in Nederland met u kan delen.

Het Europese initiatief aangaande SESAR dient te worden gezien als de technische component in de uitwerking om te komen tot een Europees interoperabel, uitwisselbaar systeem voor luchtverkeersleiding en bijbehorende procedures. De nieuwe generatie systemen kan eenvoudigweg vanwege de noodzaak tot interoperabiliteit, maar ook vanwege de enorme ontwikkelkosten niet door landen afzonderlijk worden ontwikkeld. In lijn met het SES-kader is daarom besloten een gezamenlijk Europees project op te starten. Hierbij zijn zowel de EU, EUROCONTROL, onderdelen van de maakindustrie en onderdelen van de gebruikers (luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleidingorganisaties en luchthavens) en de militaire autoriteiten bij betrokken.

Er is reeds een start gemaakt met de zogenoemde definitiefase. Hierin worden de gebruikseisen aan het benodigde nieuwe systeem opgesteld, welke zullen uitmonden in een Masterplan en een werkprogramma voor de ontwikkeling van deze nieuwe generatie luchtverkeersleidingsystemen.

De EU werkt momenteel aan de opstelling van wetgeving, waarmee een Europese Gemeenschappelijke onderneming (Joint Undertaking) kan worden opgericht. Deze onderneming naar Europees recht zal in ieder geval de ontwikkelfase van het project dienen uit te voeren. Van deze onderneming zullen zowel de EU, EUROCONTROL als onderdelen van de industrie en gebruikers deel kunnen uitmaken. De meerwaarde boven het enkel door EUROCONTROL laten uitwerken van de benodigde systemen is gelegen in de politieke en juridische doorvoeringsmacht van de EU boven die van een verdragsorganisatie en van het draagvlak door de inbreng van de gebruikers en uitvoerders. Over de exacte uitwerking hiervan wordt in overleg met de betrokken partijen onderhandeld. In de komende Transportraad zal mededeling worden gedaan van het EU-voorstel. De EU schat dat met de ontwikkelfase in het SESAR-programma (2008–2013) € 300 miljoen per jaar gemoeid is. De EU stelt voor de financiering hiervan evenredig te verdelen over Europese financieringsbronnen (zoals de onderzoek- en ontwikkelkaderprogramma's en mogelijk TEN-T), het EUROCONTROL-budget en door de (private) partijen die deel zullen uitmaken van de onderneming. De Nederlandse overheid zal dus niet zelfstandig medefinancier zijn.

SESAR betreft aldus de systeemsprong die nodig is. De inrichting van het luchtruim en de routes maakt daar geen onderdeel van uit. Deze worden vastgelegd in de functionele luchtruimblokken (FAB's). Het toezicht op de luchtruimblokken wordt gedaan door de nationale staten.

De Nederlandse regering staat positief tegenover het SESAR initiatief. Voor de ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart is een dergelijk Europees initiatief van groot belang. In de definitiefase wordt ook deelge-

nomen door LVNL, Schiphol, KLM en in alliantieverband ook door KNMI, alsook door het NLR. Bij de verdere onderhandelingen is de inzet van het kabinet gericht op het waarborgen van voldoende Nederlandse betrokkenheid in de aansturing van de onderneming. Voorts wordt ingezet op een sterke relatie tussen de ontwikkelingsrichting en de mogelijkheden voor de Nederlandse situatie. Tenslotte wordt toegezien op een kosten-effectieve benadering van het project.

Ik hoop u hiermee voldoende op de hoogte te hebben gebracht.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus