

Verslag werkbezoek rapporteurs Single European Sky aan Brussel, maandag 23 mei 2016

1) Gesprek stakeholders

Mr. Thomas Reynaert, managing director Airlines for Europe (A4E)
Mr. Michiel Laumans, airline group Air France-KLM (A4E)
Mrs. Stefanie Erdmann, policy director (A4E)
Mr. Joe Sultana, Eurocontrol

Eurocontrol

Vliegbewegingen

Na 2008 was er sprake van een dip in vliegbewegingen. Op dit moment zitten we weer op hetzelfde niveau als in 2008. De situatie m.b.t. het gefragmenteerde Europese luchtruim is in de tussentijd verbeterd in termen van vertraging per vlucht. Er is dus sprake van een impact van de Single European Sky (SES)-initiatieven. Nu blijven we echter steken net boven de SES-doelstellingen.

Netwerkkwaliteit

Op dit moment wordt er gewerkt aan de netwerkcapaciteit. In 2015 leverden Spanje, Portugal, Frankrijk, Griekenland en Cyprus nog te weinig capaciteit voor het Europese netwerk. Dit jaar presteren Frankrijk, Griekenland en Cyprus nog steeds onder de maat. Als deze landen niet beter gaan presenteren halen we nooit de SES-doelstellingen.

Functionele luchtruimblokken

De functionele luchtruimblokken (FAB's) hebben weinig toegevoegde waarde. Het probleem zit hem in de opbrengsten. FAB's zijn terughoudend met samenwerking vanwege angst voor inkomensverlies. Wat niet helpt is dat er geen regelgeving bestaat om verkeer gemakkelijk van het ene land naar het andere om te leiden. Daarmee is er een situatie waarbij verlies van de een direct winst voor de ander betekent. Dit probleem is niet onoverkomelijk: Zweden en Denemarken bijvoorbeeld hebben een holding company opgezet waarin opbrengsten binnenkomen en volgens afspraken onder de deelnemende dienstverleners wordt gedistribueerd. Dat werkt.

Meer samenwerking tussen ASNP's binnen de FAB's is echter wel wenselijk. Er worden zeker pogingen gedaan maar het issue van de opbrengsten houdt alle ontwikkelingen tegen. Omdat de FAB-systematiek niet werkt concentreert Eurocontrol zich nu (toch) op het level van de 43 individuele lidstaten dan op het level van de in aantal beperkte FAB's. De FAB's werken ontwikkeling eigenlijk tegen in plaats van andersom.

Vanwege het disfunctioneren van de FAB's – die gebaseerd zijn op geografische ligging – zien we nu de opkomst van FAB's op industrieel niveau, dus gebaseerd op bijvoorbeeld de aanwezigheid van hetzelfde luchtverkeersleidingssysteem in de samenwerkende lidstaten.

De FAB's zijn eveneens niet succesvol vanwege de invloed en macht van vakbonden en vanwege overheden die er niet in slagen verantwoordelijkheid te nemen. Met andere woorden: er zijn politieke issues die overkomen moeten worden.

De systematiek blijft echter onveranderd aantrekkelijk: hoe effectiever de FAB hoe meer inkomsten er worden gegenereerd voor de luchtverkeersleidingsdiensten.

Afschaffen van de FAB's is een heel grote politieke stap en is daarom niet erg aantrekkelijk. Wat beter zou zijn is dat de vrijheid wordt gecreëerd om niet-geografisch georiënteerde FAB's op te zetten.

Infractieprocedures

Infractieprocedures door de Commissie zijn een bot instrument. Maar het is alles wat we hebben op dit moment om het voldoen aan de regelgeving af te dwingen. Het is niet zo dat de Commissie lichtvaardig tot infractieprocedures overgaat: in het voortraject wordt er zeker gekeken of lidstaten op een andere manier bewogen kunnen worden tot het leveren van (extra) inspanningen.

Free Route Airspace Project

Dan is er nog het Free Route Airspace Project dat wellicht een uitweg kan bieden. Hierbij wordt de situatie omgedraaid. Luchtverkeersleiders geven niet langer nationaal de routes aan waaruit luchtvaartmaatschappijen kunnen kiezen, maar luchtvaartmaatschappijen zetten hun ideale route uit die vervolgens door de verschillende luchtverkeersleiders op de best mogelijke manier wordt gefaciliteerd. Dit vergt echter een doorbraak op het hoogste niveau, en kan alleen in Europees verband gerealiseerd worden.

Civil-militaire samenwerking

In de meeste landen is de civil-militaire samenwerking goed georganiseerd. Maar de verschillende militaire organisaties zouden veel meer en beter moeten samenwerken op een internationaal niveau, om zo te voorkomen dat drukke vluchtroutes worden onderbroken. In NAVO-verband zijn hier al plannen voor, die in werking treden wanneer er een militaire calamiteit plaatsvindt. Daar wordt ook mee geoefend etc. Het is daarmee een interessante tool om ook toe te passen op de normale dagelijkse omgang met civil internationaal vliegverkeer.

Vertragingen

Vertragingen worden dus niet primair veroorzaakt gedurende de werkweek vanwege haperende civil-militaire samenwerking. Het probleem van vertragingen zit hem namelijk vooral in de weekenden. Dit komt omdat luchtverkeersleiders dan in minder grote getale aanwezig zijn en vaak extra moeten worden betaald in het weekend. Er zijn simpelweg niet genoeg luchtverkeersleiders in het weekend beschikbaar op de piektijden.

Daarnaast zijn stakingen een oorzaak van grote vertragingen. Op jaarbasis telt Europa ongeveer 10.000 vluchten. Binnen de doelstellingen zijn er per jaar 5 miljoen vertragingsminuten beschikbaar. 15% van die minuten komen voort uit nationale problemen zoals stakingen. Zo kostte de staking van Franse luchtverkeersleiders in 2015 500.000 minuten. De staking van Belgische verkeersleiders onlangs kostte in totaal 250.000 minuten.

Wat goed zou zijn is als stakingen niet het verkeer zou treffen dat simpelweg overvliegt. Die vluchten hebben immers niets te maken met het politieke conflict op de grond waar ze slechts overvliegen.

Concurrentie Midden-Oosten

In het perspectief van de luchtverkeersleiders vormen luchtvaartmaatschappijen uit het Midden-Oosten geen gevaar voor hun werkgelegenheid. Tegelijkertijd is het wel zo dat deze maatschappijen wel degelijk tussenstops in Europa vermijden en direct naar de VS vliegen om de kans op vertraging in Europa in zijn geheel te omzeilen.

Nationaal vs. Europees perspectief

Hét issue is waarschijnlijk de balans tussen het perspectief van het nationale luchtruim en dat van het Europese luchtruim. Hoe overtuig je staten om iets te doen dat ten goede komt aan het systeem, maar waar je op korte termijn zelf nadeel van ondervindt?

A4E

Onafhankelijk toezicht

Onafhankelijk toezicht op de luchtverkeersleidingsdiensten zou een belangrijke stap zijn om het probleem van vertragingen aan te pakken. Er zou ook sprake moeten zijn van marktwerking tussen luchtverkeersleidingsdiensten. Dat zou enkele monopolieposities doorbreken.

Sesar

Het valt nog te bezien of er veel voordelen voortkomen uit het sesar-project.

Investerings

Investerings uit Europa houden niet over voor de luchtvaart want men investeert liever in andere modaliteiten. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de context van de Connecting Europe Facility.

Luchtvaartmaatschappijen investeren zelf veel in Sesar, maar de wil om dat te doen is tanende wanneer er zoveel inefficiëntie wordt veroorzaakt door nationale, politieke problemen.

Beleidsmakers moeten leren kijken naar de Europese dimensie en niet vast blijven hangen in de nationale dimensie. Zo zou het interessant voor politici moeten zijn om de kiezer erop te wijzen dat niemand zit te wachten op meer vertragingen in de toekomst als we dit niet beter in Europees

verband regelen, ervan uitgaande dat steeds meer mensen in de toekomst het vliegtuig zullen kiezen.

Luchtverkeersleidingsorganisaties zouden ook hun duit in het zakje moeten doen met investeringen. Kijk naar het voorbeeld van Datalink. Luchtvaartmaatschappijen investeerden fors in state of the art communicatiemiddelen, waarna de luchtverkeersleidingsorganisaties niet hun deel van de afspraak nakwamen en de investeringen voor niets waren.

Compensatie voor vertraging

Dit is een groot probleem want het is buiten alle proporties wat er voorgesteld is. Daarnaast kun je je afvragen of het eerlijk is dat luchtvaartmaatschappijen moeten opdraaien voor vertragingen die door andere oorzaken zijn ontstaan.

Milieuaspect

Een interessante invalshoek kan die van de milieuwinst zijn. Hiermee kunnen politici mogelijk beter opgeroepen worden om in actie te komen. Ngo's waarmee partnerschappen aangegaan kunnen worden op dit vlak zijn echter terughoudend. Ze willen niet geassocieerd worden met een in hun ogen 'vieze' industrie. Vaak willen ze zelfs de luchtvaart in zijn geheel het liefste uitbannen. Er zijn echter veel data beschikbaar die het aspect van milieuwinst kan onderbouwen.

2) Gesprek rapporteur Europees Parlement

Mr. Marinescu, EVP, Roemenië, lid cie TRAN, rapporteur SES2

Initiatief rapporteurs

Het initiatief van de rapporteurs is uniek. Nooit eerder hebben nationale parlementen de EP-rapporteur bevraagd op SES. Het heeft de grootste kans van slagen als je parlementariërs van de grote lidstaten bij elkaar brengt.

Rol van luchtvaartmaatschappijen

De luchtvaartmaatschappijen kan verweten worden dat ze te weinig van zich laten horen bij, te weinig invloed uitoefenen op hun eigen nationale overheden en hun vertegenwoordigers. De positie die deze maatschappijen vroeger hadden, zijn ze kwijtgeraakt. Dat is een probleem omdat in de Raad de nationale posities over het voetlicht worden gebracht, geschreven door nationale ministeries die vaak in hoge mate verweven zijn met de nationale luchtverkeersleidingsorganisatie en de nationale toezichthouder. Hooggeplaatste ambtenaren zijn vaak als de dood voor stakingen. Vaak is het zo dat pas als er stakingen bij de nationale luchtvaartmaatschappij in de lucht hangen, er interesse is van het ministerie voor hun belang. Kortom: luchtvaartmaatschappijen moeten meer druk zetten op het nationale niveau.

Rol van luchtverkeersleiders

De luchtverkeersleiders zijn de voornaamste oorzaak van de trage voortgang. Dat zijn allemaal koninkrijkes. Ze hebben enorme macht vanwege het wapen van de staking. Ook de luchtvaartonderdelen van ministeries willen graag de status quo behouden. Zonder deze hindernissen zou SES technisch gezien binnen zes maanden geïmplementeerd kunnen worden, zonder enige problemen.

Tot op de dag van vandaag kunnen luchtverkeersleidingsorganisaties niet aantonen dat SES inderdaad tot baanverlies zal leiden. Dit moeten ze eerst nog zien te bewijzen. Op dit moment zijn er geen betrouwbare data om de discussie over te voeren. Ook de vakbonden verkeren in de veronderstelling dat er banenverlies zal optreden, maar daar geldt hetzelfde voor: waar zijn de gegevens om die angst te staven?

FAB's

De FAB's zijn een psychologisch verzinsel. In eerste instantie werd er niet eens een deadline gesteld voor wanneer de FAB's aan de doelstellingen zouden moeten voldoen. Uiteindelijk kwam er een deadline die in 2012 is verstreken. Vervolgens is de Commissie in een aantal gevallen infractieprocedures gestart, maar tot nu toe heeft de Commissie nog nooit doorgehakt. Er is echter geen noodzaak om de FAB's af te schaffen; dat heeft geen enkele zin.

SES2+

Er zijn veel spelers die niet heel enthousiast worden van op SES2+ en/of het in zijn geheel niet willen. Zij verschuilen zich nu achter het issue van Gibraltar want dat komt hen eigenlijk best goed uit.

SESAR

Door middel van SESAR zal uiteindelijk SES worden voltooid. SESAR is de sleutel want het kan o.a. luchtverkeersleiders vervangen door automatische systemen.

Nederlands EU-voorzitterschap

Het Nederlandse voorzitterschap opent niet de onderhandelingen over SES2+. Ze willen Spanje, het Verenigd Koninkrijk en andere grote lidstaten niet irriteren. Onderhandelingen zouden echter zonder enig probleem gestart kunnen worden. In de Raad is voor die beslissing namelijk slechts een gekwalificeerde meerderheid nodig. Dat betekent dat je gewoon door kunt omdat je formeel helemaal niet afhankelijk bent van deze lidstaten.

Inzet rapporteur

De rapporteur presenteert op 25 mei (?) zijn voorstel dat ertoe strekt dat overvliegende toestellen geen hinder meer ondervinden van wanneer er op de grond in een bepaalde lidstaat een staking aan de hand is. Dit is mogelijk. Frankrijk en Italië regelen al in bepaalde gebieden dat op het ene tijdslot de luchtverkeersleiding van het ene land de service verleent voor het hele gebied en op het andere tijdslot de luchtverkeersleiding van het andere land het overneemt. Technisch gezien kan het dus allang.

Daarnaast zou je kunnen denken aan een systematiek zoals in de medische zorg: wanneer er sprake is van een staking dient er te allen tijde ten minste 25% service verleend te worden.

De rapporteur zal ook vragen om een kaart waarop te zien is wat het uiteindelijke einddoel is van Single European Sky: waar werken we eigenlijk naartoe? Het kan ook dat SESAR deze map uiteindelijk oplevert. SESAR gaat namelijk juist over de systematiek van gate-to-gate routing.

Het Free Route Initiative is een goede ontwikkeling: vergroot het aantal vrije 'entry points' in plaats van deze te limiteren. Helaas hebben nog niet veel landen dit initiatief omarmd.

Het huidige prestatiekader veroorzaakt problemen aangezien het gericht is op het terugbrengen van kosten. Terwijl het eigenlijk zou moeten gaan om de reizigers. Het gaat om miljoenenbesparingen voor de reiziger via de luchtvaartmaatschappijen, in die volgorde.

Het probleem is helder: het zijn de luchtvaartdirecties van de transportministeries die erg conservatief zijn in hun denken en handelen.

Tip: probeer te spreken met de CEO's van de luchtverkeersleidingsorganisaties binnen FABEC.

3) Gesprek Matthijs van Miltenburg (MEP)

Niet iedereen zit op SES te wachten. Denk bijvoorbeeld aan militaire belangen en nationale belangen die een rol spelen.

Marinescu wil EASA graag als luchtvaartagentschap van de EU met meer in de portefeuille dan alleen veiligheid. Maar je kunt beter evolutie prediken dan revolutie. Een dergelijk voorstel zou revolutionair zijn. Laten we eerst kijken naar betere handhaving en regelgeving.

In 2015 was de deadline voor FABEC om prestaties na te komen. Na het uitblijven daarvan is er een infractieprocedure gestart door de Commissie. Dit betekent dat er uitleg gegeven moet worden door de lidstaten waarom prestaties achterblijven. De Commissie komt vervolgens met een reasoned opinion. Daar volgt weer een reactie op van de lidstaten. De Commissie kan dan nog naar het Hof van Justitie stappen, waarna een lidstaat zich moet conformeren aan een uitspraak en er mogelijk gerepareerd moet worden. Als een lidstaat dan nog steeds in gebreke blijft, dan kan er uiteindelijk een dwangsom/boete opgelegd worden. Je moet constateren dat de noordelijke FAB eigenlijk de enige FAB is die op dit moment goed functioneert.

Voor het Voorzitterschap is de kwestie van Gibraltar lastig. De luchtvaartmaatschappijen zouden eigenlijk veel meer lawaai moeten maken. Maar zij zijn op hun beurt ook bang voor te veel druk omdat dit

namelijk kan leiden tot stakingen. De bonden die hard op de trom slaan, praten in Europees verband niet goed met elkaar.

Een map van Marinescu is mooi maar de angst blijft nog steeds dat we niet kunnen concurreren met de Amerikaanse FAA. Zij doen gewoon meer met minder mensen. Die efficiëntieverhoging willen lidstaten niet omdat dit waarschijnlijk leidt tot ontslagen. Garanties afgeven in dat verband is ook lastig. Daar staat tegenover dat er ook landen zijn met een tekort aan luchtverkeersleiders, zoals Nederland. Die krapte kan helpen om de werkdruk te verlichten en vakbonden tevreden te stellen. Het probleem is alleen dat er ook in landen als Frankrijk sprake moet zijn van krapte wil je dat effect hebben.

SES 1+2 moet gewoon worden uitgevoerd, daar ligt nu de meeste winst. Met collega's uit de nationale parlementen kan de druk opgevoerd worden op de nationale regeringen.

De EU investeert voornamelijk in systemen voor betere luchtverkeersleiding. Maar Europa zou ook kunnen investeren in ontsluiting etc.

4) Gesprek Europese Commissie

Het actuele debat lijkt zich te focussen op de cirkels in Brussel, niet buiten Brussel. Het probleem is dat het een vrij technisch debat is en daarom niet interessant voor reizigers (en dus voor de politiek). Het is daarom moeilijk om momentum en initiatief te behouden voor SES.

Luchtverkeersleidingsorganisaties voelen geen behoefte om zichzelf schade te berokkenen.

Het doel van SES 1+2 is gelijk: verminder de bestaande fragmentatie. Die fragmentatie betekent 5 miljard aan schade voor Europa ieder jaar. Daar bovenop komt nog dat er grote kansen liggen om publieke investeringen te verminderen als SES beter wordt.

Er is wel wat progressie maar niet zoveel als we graag zouden willen. Dit komt door het gebrek aan politieke wil van enkele lidstaten. Het is namelijk een kwestie van nationaal belang. Sommige lidstaten zijn niet in staat om er vanuit een Europees perspectief naar te kijken.

In de meeste landen zijn de luchtverkeersleidingsorganisaties in handen van de overheid of semi in handen van de overheid. En in veel lidstaten zijn zij het die de concessies verlenen. Zij profiteren dus van de status quo waardoor het ontbreekt aan motivatie om te veranderen. Iedere lidstaat heeft een belang bij het behouden/controleren van het eigen luchtruim.

Luchtvaartmaatschappijen hebben niet meer dezelfde invloedrijke positie als vroeger op het nationale niveau.

Maar het is niet alleen maar kommer en kwel: verbeteringen zijn er, de kosten zijn voor het eerst gebalanceerd in plaats van gegroeid. Maar de toename van vluchtverkeer stagneert dus echte winst blijft vooralsnog uit.

De dronemarkt kan mogelijk voor problemen zorgen. Drones zouden kunnen leiden tot een meer geautomatiseerd systeem van luchtruimmanagement, wat uiteindelijk de luchtverkeersleiding voor vliegtuigen kan vervangen. De luchtvaartsector is inherent een ouderwetse sector en is tevens slecht technologisch ontwikkeld.

Frankrijk heeft een erg conservatieve opstelling. Hun luchtverkeersleiding is onderdeel van hun regulerend lichaam zonder een goede scheiding daartussen. Er is sprake van sterke vakbonden met frequente stakingen. De autoriteiten zijn vaak de zwakste spelers aan de onderhandelingstafel, op zoek naar het compromis.

De logica zit hem in het stap voor stap introduceren van marktprincipes, zoals in de postmarkt noodzakelijk was. Dit leidt ertoe dat iedere stap (heftig) bekritiseerd wordt door vakbonden.

De laatste paar jaar is de hoop gevestigd op SESAR dus om door middel van technologie tot hervormingen te komen. Maar, SESAR is ook een manier om andere issues te omzeilen, zoals ambitieuze prestatiedoelen. Vaak zitten er ministeries regulerende lichamen oftewel nationale autoriteiten achter.

De vergelijking tussen Europa en Verenigde Staten laat zien dat er nog steeds veel vet van de botten te halen in de Europese sector. Maar gevestigde belangen zitten dat in de weg.

Op dit dossier concentreert de macht zich op het nationale niveau: ministeries, luchtverkeersleiding en het regulerend lichaam die vaak als een blok opereren. Dus nationale parlementen zouden zich ook daarop moeten concentreren, op dat nationale niveau. Op nationaal niveau zijn er immers ook nog andere entiteiten die van belang zijn op het gebied van consumenten, concurrentie, milieu en innovatie. Ook op die gebieden zijn er krachten in ministeries etc. Daar zou je je op kunnen richten, daar zou je gebruik van moeten maken door krachten te bundelen. Het zouden niet enkel de transportministeries moeten zijn die naar de prestatiedoelen kijken.

Concurrentie zou de monopolieposities van luchtverkeersleidingsorganisaties aan moeten pakken. Dit is wat beoogd wordt met SES2+. SES 1 is bijna volledig gerealiseerd, SES 2 bracht het prestatiekader dat is geïmplementeerd. Het netwerkmanagement werkt maar de FAB's blijven een probleem dat tot infractieprocedures leidt. De Commissie staat nu op een halt, omdat ze eerst een studie wil afronden naar de effectiviteit van de FAB's. De resultaten van deze studie zouden er eind dit jaar moeten liggen. Ook de Europese Rekenkamer voert onderzoek uit.

Het is belangrijk om politieke aandacht voor SES te vragen op nationaal niveau, omdat er veel te halen valt voor de passagier. Als het luchtverkeer weer toeneemt, zal het huidige systeem simpelweg niet in staat zijn dat te faciliteren.

5) Gesprek Jacqueline Foster (MEP)

Foster is een grote aanhanger van SES. GB heeft historisch gezien een erg flexibel luchtruim. Toen Eurocontrol up and running was loste dat een hoop problemen op. GB heeft dat altijd ondersteund.

We concurreren in Europa met de FFA (VS). Dáár ligt onze concurrentie, niet met elkaar.

Er is sprake van een gebrek aan politieke wil van lidstaten om hun luchtverkeersleidingsorganisaties en/of vakbonden aan te pakken. Het is geen soevereiniteitsissue want dan zouden we niet eens met elkaar praten hierover. Dat zou dan al veel en veel te ver gaan.

Spanje en Frankrijk zijn de ergste. We weten waar de bottlenecks liggen, dat is niet het probleem. We moeten simpelweg afrekenen met gevestigde belangen.

Een Spaanse MEP vond het nodig om een amendement in te dienen dat betrekking had op de overeenkomst van GB met Gibraltar. Dat heeft kwaad bloed gezet. GB is niet in conflict met Spanje. Het is daarom de taak van andere overheden om Spanje aan te spreken. Het is ook niet de industrie die dit tegenhoudt.

We hebben wel wereldwijde transportvakbonden maar we horen maar niets van hen.

Tot SES2+ was er niets aan de hand. Waarom waren er dan geen problemen met SES 1 en 2? Dit heeft dus niets te maken met wat er daadwerkelijk voorligt.

GB zal nergens op toegeven.