

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1352

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 8 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Herziening richtlijn erkenning beroepskwalificaties (Kamerstuk 22 112, nr. 1348)

Fiche 2: Mededeling visie voor passagiersrechten (Kamerstuk 22 112, nr. 1349)

Fiche 3: Verordeningen Pericles 2020 programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1350)

Fiche 4: Verordening voortzetting Hercules-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1351)

Fiche 5: Mededeling SESAR (technologische pijler van het gemeenschappelijk Europees luchtruim)

Fiche 6: Verordening Europees statistisch programma 2013–2017 (Kamerstuk 22 112, nr. 1353)

Fiche 7: Besluit ITER programma 2014–2018 (Kamerstuk 22 112, nr. 1354)

Fiche 8: Mededeling «kansen voor jongeren»- initiatief (Kamerstuk 22 112, nr. 1355)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling SESAR (technologische pijler gemeenschappelijk Europees luchtruim)

1. Algemene gegevens

Titel Voorstel: Mededeling van de Commissie Governance- en stimuleringsmechanismen voor de uitrol van SESAR, de technologische pijler van het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

Datum Commissiedocument: 22 december 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 923

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DossierId=201259

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: De Mededeling bevat geen impact assessment van de Commissie, noch een opinie van de Impact Assessment Board. Wel zal de Commissie, alvorens een voorstel aan Raad en Parlement voor te leggen om het mandaat van de SJU (SESAR Joint Undertaking) te verlengen, de nodige evaluaties maken en consultaties houden, waarbij ook een koppeling wordt gelegd met de financiële vooruitzichten, met de governance en de financiering van de toekomstige ATM (Air Traffic Management) Research & Development, het ATM Masterplan (het resultaat van de eerste definitiefase van het project) en de coördinatie tussen de ontwikkelings- en implementatiefase (dus de tweede en derde, laatste fase van het project).

Behandelingstraject Raad: Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Het Single European Sky Air Traffic Management Research Programma (SESAR) vormt de technologische pijler van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky, SES), een initiatief van de Europese Commissie om het Europees luchtverkeersbeheer te hervormen. SESAR draagt bij door technologieën en procedures voor een ATM-systeem van de nieuwe generatie te ontwikkelen. Dat wil zeggen de installatie van nieuwe systemen en de algemene invoering van daarmee verbonden functionaliteiten bij de luchtverkeersdienstverleners, de luchthavenexploitanten en de luchtvaartmaatschappijen, vast te stellen vanaf 2012 en verder.

Het SESAR programma is gedefinieerd in het Europees ATM Masterplan. Dit vormt het kader voor samenwerking tussen alle relevante belanghebbenden. In de onderhavige mededeling wordt beschreven welke hoofdelementen de Commissie voorstelt om de governance en stimuleringsmechanismen voor de implementatie van SESAR op te zetten en hoe deze vanaf 2012 middels een actieplan ten uitvoer worden gelegd.

De invoering van de governance mechanismen moet zorg dragen voor onderhoud van het uitrolprogramma, uitvoering van het uitrolprogramma, toezicht en rapportering, en financieel beheer. Met als uitgangspunt dat de ontplooiingsfase van het SESAR project prestatie gedreven moet zijn en dat de nodige initiatieven moeten worden genomen om de stakeholders (dat wil zeggen civiele/militaire luchtverkeersleidingsdiensten en civiele/militaire luchtruimgebruikers) tijdig te

laten investeren in het proces, wordt een governance structuur voorgesteld die bestaat uit drie niveaus, te weten:

- een politiek niveau, om de publieke belangen en de samenhang met het SES kader te bewaken, vooral de prestatiedoelen, de veiligheidseisen, de tijdige regulering en het effectief beheer van de EU gelden.
- het beheersniveau. Omdat de luchtvaartsector verantwoordelijk is voor de prestaties van het luchtvaartstelsel en het merendeel van de kosten zal moeten dragen, wordt een deployment manager aangesteld, die zal bestaan uit een partnerschap waarin de luchtvaartsector adequaat wordt vertegenwoordigd.
- het uitvoeringsniveau. Dit zal hoofdzakelijk bestaan uit managers die uitvoering zullen geven aan de beslissingen van de deployment manager in lijn met het deployment programma, veelal in de vorm van common projects.

De Commissie zal garant staan voor de samenhang tussen de ontwikkelings- en implementatieprocessen en zal erop toezien dat rekening wordt gehouden met de human factor, de militaire belangen en het veiligheidsaspect. Samenwerking met Eurocontrol (de PRB en de Netwerk Manager) zal worden geconsolideerd.

De Commissie zal voor 2013, tegen de achtergrond van de financiële mogelijkheden terzake, komen met een voorstel om het mandaat van de SESAR Joint Undertaking na 31 december 2016 te verlengen. Dit voorstel zal ook bepalingen gaan omvatten met betrekking tot de governance en financiering van toekomstige ATM R&D, het bijhouden van het ATM Master Plan en de coördinatie tussen de ontwikkelings- en de uitvoeringsfase.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid:

Het SESAR project en de opzet en inrichting van de daartoe benodigde structuren in de verschillende fasen ziet op meerdere bevoegdheden van de EU, zoals de bevoegdheid van de EU op het terrein van luchtvaart (artikel 100, lid 2) en de bevoegdheid om ondernemingen of andere structuren in het leven roepen die noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van programma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling en demonstratie in de Unie (artikel 187 VWEU).

Subsidiariteit en Proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief

Ofschoon de mededeling terzake geen uitspraak doet, kan, in overeenstemming met de constatering over de eerste twee fasen van het SESAR project, worden gesteld dat de inhoud van de mededeling over de laatste fase van het project in lijn is met het subsidiariteitsbeginsel. Het gehele project voor de realisering van een Europese nieuwe generatie luchtverkeersleidingssystemen, met als essentieel aspect de realisering van grensoverschrijdende luchtruimblokken, is bij uitstek supranationaal. De nieuwe systemen en installaties kunnen niet beperkt blijven tot een nationale dimensie. Verschillen in apparatuur en prestaties tussen de luchtverkeersleidingssystemen maken, tegen de achtergrond van het

toenemend belang van vervoer door de lucht, een gelijkschakeling op Europees niveau noodzakelijk. Verbeteringen in capaciteit, veiligheid, milieu en kostenefficiëntie kunnen alleen op supranationaal, dat wil zeggen Europees niveau, worden verwezenlijkt.

Een belangrijk aspect dat zich in de laatste fase van het project voordoet, te weten de gelijktijdige aanschaf/ingebruikneming van technologieën (technologische innovatie/synchronisatie) kan alleen worden gerealiseerd door optreden van de Unie. Instelling van een deployment manager, in de vorm van een common project als aangegeven in Artikel 15a (3) van Verordening (EG) 550/2004, die nodig is voor het bereiken van de beoogde doelstellingen is dan ook alleen zinvol op Europees niveau.

Proportionaliteit: negatief

Nederland heeft twijfel over de opzet van de governance structuur en de beoogde omvang van de laatste fase. Het huidige economische klimaat laat grootschaligheid van implementatie nauwelijks toe, gezien de daaraan verbonden hoge kosten voor de civiele en militaire betrokkenen (o.a. sterke toename van de afschrijvingen over te plegen investeringen en van de rentekosten) en de noodzaak van het op de financiële markten aantrekken van de benodigde financieringskredieten. De luchtvaartsector (luchtruimgebruikers, luchthavens en luchtverkeersleidingsdiensten) die het leeuwendeel van de kosten zal moeten dragen zal zich kritisch opstellen. Nederland vindt dat er duidelijke kosten-baten analyses noodzakelijk zijn, waarin voordelen van minder vertragingen en kortere routes voor gebruikers worden afgezet tegen hogere afschrijvingen en rentekosten (zowel bij luchtruimgebruikers als bij luchtverkeersdiensten). Eveneens is een geactualiseerd inzicht noodzakelijk in de kosten en baten van SESAR voor Nederland en in het bijzonder Defensie. Tevens ontbreekt op dit moment, nu het ATM Master Plan pas in de loop van 2012 zal worden gewijzigd, een duidelijke planning en invulling van de synchronisatie tussen investeringen en rendementen.

Financiële gevolgen:

De mededeling bevat een indicatie van de kosten die deze ontplooiingsfase van SESAR, bestaande uit een industrialisatiefase en een implementatiefase, met zich brengt, inclusief een indicatie van de gederfde opbrengsten als er laat dan wel niet gesynchroniseerd uitvoering wordt gegeven aan de gevraagde investeringen en installaties. De opbrengsten worden geschat op 419 miljard euro, met een kans van afname van 30% als de ontplooiing met 10 jaar wordt vertraagd en van 28% als de ontplooiing niet gesynchroniseerd verloopt. De kosten zullen meer dan 30 miljard euro (raming april 2008) bedragen. Meer dan 2/3 van de totale investeringen zullen hierbij moeten komen van de civiele en militaire luchtruimgebruikers die hun vliegtuigen van de nodige uitrusting zullen moeten voorzien. 8 miljard euro zal moeten worden bijgedragen door de civiele en militaire luchtverkeersdienstverleners en luchthavenexploitanten. Op basis van het momenteel beschikbare ATM Masterplan bedraagt de verwachte bijdrage van Nederland voor de Defensieorganisatie 300 miljoen euro. De kosten voor de civiele zijde van de ontplooiing van SESAR zullen worden gedragen door de sectorpartijen (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en luchtverkeersleidingsdiensten), eventueel aangevuld met EU-financiering. De EU-financiering bedraagt indicatief 3 miljard euro voor de periode 2012–2024. Nederland zal aandringen op een duidelijke kosten – baten analyse voor zowel de EU begroting als de nationale begroting opgesplitst naar civiele- en militaire sectoren.

Nederland van mening is dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

Indien er sprake is van kosten voor Nederland (rijksbegroting) dan geldt dat budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland heeft in de voorgaande fases steeds uiting gegeven aan haar oordeel dat het SESAR project van groot belang is voor Europa, omdat SESAR als technologisch onderdeel van het SES initiatief essentieel is voor het uiteindelijke doel, te weten één gemeenschappelijk luchtruim in Europa waar de bestaande capaciteit optimaal wordt benut, zoveel mogelijk in rechte lijn wordt gevlogen, wat belangrijke positieve effecten zal hebben op de kosten en het milieu, onder de randvoorwaardelijke verbetering van de vliegveiligheid. Nederland is zich bewust van de noodzaak van de realisatie van het project, maar vindt de onderbouwing onvoldoende. Concretere prioritering, planning en financiële informatie, mede aangezien de actualisering van het ATM Master Plan pas in de loop van 2012 bekend zal worden.

- Nederland vindt de in de Mededeling gegeven informatie over de kosten van deze fase van het SESAR project en de voorziene opbrengsten onvoldoende, zowel voor de civiele als militaire betrokkenen. Voor de stakeholders moeten investering en rendement zichtbaar blijven. Daarnaast worden de kosten wel concreet gemeld, echter zonder gedegen onderbouwing en niet gekoppeld aan de uitvoeringsactiviteiten voor deze fase van het project.
- Prioritering van de de uitvoeringsfase (work packages) is nu niet mogelijk. Nederland is voorstander van een op nut en noodzaak gebaseerde prioritering van de uitvoeringsfase van het SESAR project, waarbij de huidige economische situatie in Europa in ogenschouw wordt genomen en die als gevolg zal hebben een afname in de opbrengsten die worden voorspeld bij een tijdige realisatie van het SESAR project. Nadere invulling van de uitvoeringsfase is nu eveneens niet mogelijk, omdat ook die gebaseerd zullen zijn op het later in dit jaar bij te werken ATM Master Plan.
- Governance. De voorgestelde inrichting van de governance bestaat uit drie niveau's, te weten een politiek niveau, een management niveau en een uitvoeringsniveau. Deze inrichting heeft als risico dat de afstand tussen het politiek niveau en het uitvoeringsniveau te groot is om zicht te blijven houden op de kosten en realisatie van het ontplooiingsprogramma. Nederland is voorstander van een inrichting met twee niveaus, te weten een politiek en management niveau. Het management niveau zou tevens direct verantwoordelijk moeten zijn voor de uitvoeringsactiviteiten.
- Nederland constateert dat de mededeling geen indicaties over de stimuleringsmechanismen bevat, wat van belang is voor de maakindustrie om de kosten van de systemen te verlagen en voor de early adopters onder de luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en luchtverkeersleidingsdiensten.
- Nederland gaat ervan uit dat SESAR onderwerp zal zijn van consultatie van de civiele en militaire stakeholders, teneinde ondermeer de betrokkenheid van Defensie in de besluitvorming en stimuleringsmechanismen voor de uitrol van SESAR te verzekeren.

Het programma voor SESAR maakt voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het programma voor SESAR niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend

moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.»