



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.12.2015
COM(2015) 598 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een luchtvaartstrategie voor Europa

{SWD(2015) 261 final}

I. INLEIDING - DE LUCHTVAART NAAR NIEUWE HOOGTEN STUWEN

1.1 Het belang van de luchtvaart voor de EU

De luchtvaart is een krachtige motor van economische groei, werkgelegenheid, handel en mobiliteit voor de Europese Unie. De luchtvaart speelt ook een cruciale rol in de economie van de EU en versterkt de mondiale leidersrol van de Unie. Er is een luchtvaartstrategie nodig om te garanderen dat de Europese luchtvaartsector concurrerend blijft en mee kan profiteren van een snel veranderende wereldeconomie. Deze luchtvaartstrategie zal dan ook in grote mate bijdragen tot de verwezenlijking van de kernprioriteiten van de Europese Commissie.

De EU-luchtvaartsector biedt rechtstreeks werkgelegenheid aan 1,4¹ tot 2² miljoen mensen en ondersteunt in totaal tussen 4,8³ en 5,5⁴ miljoen jobs. De rechtstreekse bijdrage van de luchtvaart aan het BBP van de EU bedraagt 110 miljard euro⁵, terwijl de totale impact, met inbegrip van die van het toerisme, kan oplopen tot 510 miljard euro⁶ via het multipliereffect. De beschikbaarheid van rechtstreekse intercontinentale vluchten is een belangrijke factor waarop grote ondernemingen zich baseren om hun hoofdkantoor in Europa te vestigen: een toename van het aantal intercontinentale vluchten met 10 % leidt tot een stijging met 4 % van het aantal hoofdkantoren van grote ondernemingen⁷. Een stijging van het aantal vertrekkende passagiers in een grootstedelijk gebied met 10 % doet de lokale werkgelegenheid in de dienstensector toenemen met 1 %⁸.

In de afgelopen 20 jaar hebben de liberalisering van de interne markt voor luchtdiensten in de EU en de aanzienlijke groei van de vraag naar luchtvervoer in de EU en de rest van de wereld geleid tot een significante ontwikkeling van de Europese luchtvaartsector. Nooit eerder hadden gebruikers van het luchtvervoer zoveel reismogelijkheden tegen concurrerende prijzen. Het aantal en de frequentie van de verbindingen binnen de EU en de internationale verbindingen en het aantal passagiers zijn sterk toegenomen⁹. Lagekostenmaatschappijen uit de EU behoren nu tot de topmaatschappijen, zowel wat aantal passagiers als wat beurswaarde betreft. Ook de Europese vliegtuigbouwsector heeft zich sterk ontwikkeld.

De internationale luchtvaartsector buiten Europa heeft ook een aantal belangrijke ontwikkelingen meegemaakt, gekenmerkt door zeer snelle groei in sommige delen van de wereld. Dit is het gevolg van de verschuiving van het economische zwaartepunt naar het oosten, met name Azië¹⁰. Dit heeft geleid tot het ontstaan van verscheidene nieuwe luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, die een nieuwe en grote uitdaging vormen voor Europese luchthavens en luchtvaartmaatschappijen.

De groei van het luchtverkeer in Europa en de rest van de wereld mag niet ten koste gaan van de hoge normen op het gebied van veiligheid en beveiliging van de luchtvaart; teneinde een bijdrage te leveren tot de strijd tegen de klimaatverandering moet ook de voetafdruk van luchtvaart worden beperkt. Kortom, de luchtvaart moet op duurzame wijze groeien.

1.2 Een brede strategie om de concurrentiepositie van de EU-luchtvaartsector te versterken

Aangezien de bijdrage van de luchtvaart tot de totale prestaties van de EU-economie en de positie van de EU in de wereld zo aanzienlijk is, is het van cruciaal belang dat de Europese luchtvaartsector

¹⁻³⁻⁵⁻⁶ Steer Davies Gleave – Study on employment and working conditions in air transport and airports, eindverslag 2015.

²⁻⁴ Aviation: "Aviation: Benefits Beyond Borders", verslag van Oxford Economics in opdracht van ATAG, april 2014.

⁷ Germa Bèl, Xavier Fageda: "Getting there fast: globalization, intercontinental flights and location of headquarters" - Journal of Economic Geography 8 (2008).

⁸ Jan K. Brueckner, "Airline Traffic and Urban Economic Development", Urban Studies, 2003.

⁹ Op dit ogenblik zijn er meer dan 3 500 routes tussen EU-lidstaten en meer dan 2 500 routes naar landen buiten de EU (werkdokument van de diensten van de Commissie, hoofdstuk 1, punt 2).

¹⁰ De regio Azië-Stille Oceaan zal naar verwachting het snelst groeien en zal 40 % van het mondiale luchtverkeer vertegenwoordigen in 2034 (werkdokument van de diensten van de Commissie, hoofdstuk 1, punt 4).

concurrerend blijft, zijn leidende positie behoudt en verder kan groeien. Europa moet een leidende rol spelen in de internationale luchtvaart en wereldwijd model staan voor duurzame luchtvaart, met een hoog niveau van dienstverlening en ambitieuze EU-normen. Het doel van deze luchtvaartstrategie is het concurrentievermogen en de duurzaamheid van het volledige waardenetwerk van de EU-luchtvaart te versterken.

De Commissie heeft drie kernprioriteiten vastgesteld:

- **De kansen op groeimarkten benutten**, door de dienstverlening, de markttoegang en de investeringsmogelijkheden in derde landen te verbeteren en tegelijk een gelijk speelveld te garanderen;
- **Hinderpalen voor groei uit de weg ruimen, zowel in de lucht als op de grond**, door te zorgen voor minder capaciteitstekorten en meer efficiëntie en connectiviteit;
- **De hoge EU-normen inzake veiligheid en beveiliging behouden**, door een verschuiving naar een op risico's en prestaties gebaseerde aanpak;

In dit kader is er ook behoefte aan acties van de EU op de volgende gebieden:

- **Het versterken van de sociale agenda en het scheppen van banen van hoge kwaliteit in de luchtvaart;**
- **Het versterken van de passagiersrechten;**
- **Een nieuw tijdperk binnenstappen dankzij innovatie en digitale technologieën**
- **Bijdragen tot een robuuste energie-unie en een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering.**

Deze luchtvaartstrategie is gebaseerd op een openbare raadpleging¹¹ en inbreng van en uitgebreid overleg met EU-lidstaten, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en belanghebbenden. Ze zal verder worden ontwikkeld in overeenstemming met de beginselen inzake betere regelgeving¹². Er zal overleg worden gevoerd en een effectbeoordeling worden opgesteld voor alle acties met aanzienlijke effecten.

II. DE EU-LUCHTVAART OPNIEUW NAAR DE TOP BRENGEN

2.1 Groeien door betere dienstverlening en toegang tot groeimarkten

Nieuwe concurrenten en opkomende markten

De Europese luchtvaart staat voor nieuwe uitdagingen op een snel evoluerende mondiale markt, met name als gevolg van een verschuiving van de economische groei naar het oosten. Deze nieuwe concurrenten profiteren van de snelle economische groei van de hele regio, met name Azië, en van het feit dat luchtvaart een strategisch element is geworden in het economische ontwikkelingsbeleid van hun thuisland.

Volgens de voorspellingen zal de jaarlijkse groei in de regio Azië-Stille Oceaan 6 % bedragen; het passagiersverkeer in deze regio zal dus naar alle waarschijnlijkheid sneller groeien dan in andere regio's, en zal in 2034 40% van het mondiale luchtverkeer vertegenwoordigen. China zal naar

¹¹ <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/consultations/doc/2015-aviation-package/synopsis-report.pdf>

¹² Europese Commissie, Mededeling "Betere regelgeving met het oog op betere resultaten", COM(2015)215 van 19.5.2015.

verwachting de grootste markt voor luchtvervoer ter wereld worden en zal de Verenigde Staten van Amerika in 2023 inhalen voor wat het aantal vervoerde passagiers betreft¹³.

In tegenstelling tot andere sectoren heeft luchtvervoer te kampen met een aantal beperkingen wat investeringen en markttoegang betreft; deze beperkingen belemmeren de duurzame en dynamische groei van de sector. In de Europese Unie zijn deze belemmeringen grotendeels uit de weg geruimd door de totstandbrenging van de interne luchtvaartmarkt van de EU. Zolang EU-luchtvaartmaatschappijen een EU-exploitatievergunning hebben, gelden er bijvoorbeeld geen beperkingen op hun verkeersrechten in Europa. Luchtvaartmaatschappijen mogen naar elke Europese bestemming vliegen om tegemoet te komen aan de behoeften van reizigers in Europa. Er staan geen beperkingen op investeringen door EU-investeerders in EU-luchtvaartmaatschappijen. Buiten Europa en in de context van internationale diensten en markten van derde landen zijn beperkingen en belemmeringen echter nog steeds schering en inslag. Europese luchtvaartmaatschappijen stuiten bijvoorbeeld nog steeds op belemmeringen als zij toegang willen krijgen tot markten van derde landen, als zij gebruik willen maken van verschillende investeringsbronnen (met name buitenlandse investeringen), en als zij willen fuseren tot volledig geïntegreerde groepen van luchtvaartmaatschappijen zonder dat hun verkeersrechten ter discussie worden gesteld.

Een ambitieus extern luchtvaartbeleid van de EU, gericht op groeiemarkten

De EU-luchtvaartsector moet de kans krijgen om mee te profiteren van deze nieuwe groeiemarkten, waar belangrijke economische kansen zullen ontstaan in de komende decennia. Geografie is niet de enige factor die bepalend is voor de locatie van succesvolle internationale hubluchthavens en luchtvaartmaatschappijen. De beschikbaarheid van geschikte infrastructuur, de aard van de economische, fiscale en wettelijke regelingen, en historische, culturele en handelsbetrekkingen spelen allemaal een rol¹⁴. Deze parameters kunnen worden beheerd en Europa beschikt over alle instrumenten om dit te doen.

De ervaring heeft geleerd dat onderhandelingen over uitgebreide luchtvaartovereenkomsten op EU-niveau met derde landen een doeltreffend instrument zijn. Zo is het aantal passagiers bijna verdrievoudigd sinds de ondertekening van de EU-luchtvervoersovereenkomst met de staten van de Westelijke Balkan. In het geval van Marokko is het aantal passagiers verdubbeld. Sinds de sluiting van de overeenkomsten met de VS en Canada is het aantal passagiers tussen de EU en deze twee markten samen met meer dan drie miljoen passagiers toegenomen.

Door de vaststelling van een ambitieus extern luchtvaartbeleid via onderhandelingen over uitgebreide luchtvaartovereenkomsten, met een duidelijke focus op groeiemarkten, kan de EU bijdragen tot het verbeteren van de markttoegang en de investeringskansen voor de Europese luchtvaart op belangrijke overzeese markten, het vergroten van Europa's internationale connectiviteit en het waarborgen van eerlijke en transparante marktvoorwaarden voor EU-luchtvaartmaatschappijen. Zoals gebleken is uit de ervaring die is opgedaan op de luchtvaartmarkt van de EU, zal de marktopening die via dergelijke onderhandelingen tot stand wordt gebracht, ook kansen creëren voor nieuwe marktdeelnemers en nieuwe bedrijfsmodellen. De Commissie zal blijven streven naar vlotte vooruitgang in alle komende onderhandelingen, op een wijze die de blijvende groei van de Europese luchtvaartsector garandeert.

Om de wereldwijde handel in luchtvaartuigen en aanverwante producten te ondersteunen, moet de EU de reeks bilaterale overeenkomsten inzake veiligheid van de luchtvaart, die gericht zijn op wederzijdse erkenning en normen voor veiligheidscertificering, verder uitbreiden. Deze overeenkomsten leiden tot een aanzienlijke daling van de transactiekosten voor de uitvoer van luchtvaartuigen, waarborgen een hoge mate van veiligheid in de partnerlanden en dragen bij tot de wereldwijde harmonisering van productnormen. De EU heeft al met succes dergelijke overeenkomsten gesloten met de Verenigde

¹³ Werkdocument van de Commissie, hoofdstuk 1, punt 4.

¹⁴ (UK) Airports Commission, Final Report, July 2015.

Staten, Brazilië en Canada, en moet ook onderhandelingen openen met andere belangrijke luchtvaartpartners, met name China en Japan.

Markttoegang op basis van gelijke concurrentievoorwaarden

Om concurrerend te blijven, is het ook van essentieel belang voor de EU-luchtvaartsector dat markttoegang gebaseerd is op een regelgevingskader dat de waarden en normen van de EU bevordert, kansen schept voor beide partijen en concurrentievervalsingen voorkomt.

Aangezien er op dit ogenblik geen internationaal rechtskader bestaat voor de aanpak van eventuele oneerlijke commerciële praktijken in de internationale luchtvaart, is het belangrijk en gerechtvaardigd dat de EU dergelijke praktijken aanpakt, teneinde eerlijke en duurzame concurrentie te garanderen. Verordening (EG) nr. 868/2004¹⁵ betreffende bescherming tegen subsidiëring en oneerlijke tariefpraktijken heeft betrekking op deze kwestie, maar de belanghebbenden zijn van mening dat deze verordening in haar huidige vorm niet effectief is. Dit probleem moet aan bod komen tijdens de onderhandelingen over uitgebreide EU-luchtvervoerovereenkomsten en moet worden opgelost door intensiever werk te maken van beleidsmaatregelen op het niveau van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie. De Commissie overweegt ook om zo snel mogelijk in 2016 nieuwe EU-maatregelen tegen oneerlijke praktijken voor te stellen¹⁶.

Eigendoms- en zeggenschapsregels vormen een essentieel onderdeel van het huidige internationale regelgevingskader. Luchtvaartmaatschappijen worden immers steeds interessanter voor investeerders en mondiale investeringsfondsen. De eigendoms- en zeggenschapsregels van het internationale kader bevatten echter op nationaliteit gebaseerde zeggenschapsbepalingen die een ontmoedigend effect kunnen hebben op niet-ingezetenen.

Buitenlandse investeerders kunnen investeren in EU-luchtvaartmaatschappijen, maar mogen slechts 49 % van de aandelen bezitten¹⁷, terwijl de controle over het bedrijf in EU-handen moet blijven. In de voorbije jaren hebben verscheidene belangrijke buitenlandse investeringen in EU-luchtvaartmaatschappijen plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot evaluaties van de investeringsregels door burgerluchtvaartautoriteiten en de Europese Commissie, teneinde te garanderen dat de controle over EU-luchtvaartmaatschappijen in overeenstemming blijft met het EU-recht. Verscheidene onderzoeken zijn nog steeds aan de gang. Uit deze onderzoeken blijkt dat er behoefte is aan samenwerking tussen de autoriteiten en aan een gemeenschappelijke interpretatie van de wijze waarop de "zeggenschapscriteria" en de toepassing ervan moeten worden beoordeeld.

Rekening houdende met het commerciële en financiële belang van veel luchtvaartmaatschappijen en de aanzienlijke aanloopinvesteringen die zij nodig hebben om efficiënt te kunnen werken in een zeer concurrerende omgeving, moeten de relevantie en het belang van de in Verordening 1008/2008¹⁸ uiteengezette eisen inzake zeggenschap en eigendom zorgvuldig worden onderzocht. De Commissie zal blijven streven naar de versoepeling van de regels inzake eigendom en zeggenschap op basis van effectieve wederkerigheid, via bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten en handelsovereenkomsten; op langere termijn streeft zij ernaar dit ook op multilateraal niveau te doen.

De Commissie:

- beveelt de Raad aan **machtigingen af te geven om te onderhandelen over uitgebreide luchtvervoerovereenkomsten** op EU-niveau met de volgende landen en regio's: China, de ASEAN (Associatie van Zuidoost-Aziatische staten), Turkije, Saudi-Arabië, Bahrein, Verenigde Arabische Emiraten, Koeweit, Qatar, Oman, Mexico en Armenië;
- beveelt aan dat de EU verder onderhandelt over **bilaterale overeenkomsten inzake veiligheid van de luchtvaart** met landen met een belangrijke luchtvaartindustrie, zoals China en Japan;

¹⁵ Verordening (EG) nr. 868/2004 van 21 april 2004, PB L 162 van 30.4.2004, blz. 1.

¹⁶ Wetgevingsvoorstellen vallen onder de eisen van de Commissie inzake betere regelgeving.

¹⁷ Meer dan 50 % van de onderneming moet in handen zijn van EU-lidstaten of EU-onderdanen.

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van 24 september 2008, PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3.

- stelt voor **nieuwe luchtvaartgesprekken** op te starten met belangrijke luchtvaartpartners zoals India;
- **zal onderhandelen over effectieve bepalingen inzake eerlijke concurrentie** in het kader van de onderhandelingen over uitgebreide EU-luchtvervoersovereenkomsten en **maatregelen** overwegen **om oneerlijke praktijken** van derde landen en exploitanten uit derde landen **tegen te gaan**;
- **stelt voor interpretatieve richtsnoeren te publiceren** over de toepassing van Verordening 1008/2008, met betrekking tot de bepalingen inzake **eigendom van en zeggenschap over** EU-luchtvaartmaatschappijen, teneinde grotere rechtszekerheid te creëren voor zowel investeerders als luchtvaartmaatschappijen.

2.2 Grenzen aan de groei aanpakken, zowel in de lucht als op de grond

De belangrijkste uitdaging voor de groei van de Europese luchtvaart is een oplossing te vinden voor het capaciteitstekort en het gebrek aan efficiëntie, omdat ze de Europese luchtvaartsector verhinderen om op duurzame wijze te groeien en internationaal concurrerend te zijn en zorgen voor congestie, vertragingen en stijgende kosten.

Samen met de diensten voor luchtverkeersbeheer zijn luchthavens de belangrijkste onderdelen van de infrastructuur van de burgerluchtvaart. De kwaliteit, doelmatigheid en kosten van deze diensten worden steeds belangrijker voor het concurrentievermogen van de sector. In Europa kunnen de luchthavens en het luchtverkeersbeheer tot 33 000 vluchten per dag veilig afhandelen. Het Europese luchtruim in zijn geheel wordt echter inefficiënt beheerd en is versnipperd, en een trage uitvoering van het gemeenschappelijk Europees luchtruim betekent hogere kosten voor de luchtvaartmaatschappijen, wat rechtstreeks gevolgen heeft voor hun concurrentievermogen. De kosten van de versnippering van het EU-luchtruim worden geraamd op ten minste 5 miljard euro per jaar. Dit inefficiënte gebruik van het luchtruim veroorzaakt hogere prijzen en vertragingen voor passagiers, doet het brandstofverbruik en de CO₂-emissies toenemen voor exploitanten en belemmert onze inspanningen om de milieuprestaties te verbeteren¹⁹. Volgens voorspellingen zullen de grote Europese luchthavens in de nabije toekomst bovendien te maken krijgen met capaciteitstekort.

Het gemeenschappelijk Europees luchtruim voltooien

Het gemeenschappelijk Europees luchtruim is een concreet voorbeeld van een gebied waarop de EU het verschil kan maken door de capaciteit te verhogen, de veiligheid te verbeteren, de kosten te drukken en tegelijk de ecologische voetafdruk van de luchtvaart tot een minimum te beperken. Dit was de oorspronkelijke ambitie van meer dan tien jaar geleden, maar het project levert nog steeds niet de verwachte resultaten op. Er zijn al enkele stappen gezet op weg naar een beter presterend netwerk, maar de samenwerking tussen de verleners van luchtvaartnavigatiediensten van de lidstaten verloopt nog steeds verre van optimaal, en de gebruikte technologie is niet geharmoniseerd en niet "state of the art". De EU-lidstaten moeten deze uitdagingen overwinnen om tot een echt gemeenschappelijk Europees luchtruim te komen; dit is op dit ogenblik een van de belangrijkste uitdagingen voor de werking en het concurrentievermogen van het luchtvaartstelsel van de EU. Een volledig geoptimaliseerd systeem voor luchtverkeersbeheer zou bijvoorbeeld leiden tot minder kosten ten gevolge van een gebrek aan efficiëntie (vertragingen, langere routes enz.).

Om dit potentieel voor de EU-luchtvaartsector te kunnen benutten, spoort de Commissie de Raad en het Europees Parlement aan om de voorstellen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES2+)²⁰ aan te nemen, zodat de effectiviteit van functionele luchtruimblokken en netwerkfuncties

¹⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie, hoofdstuk 2, punt 5.1.

²⁰ COM(2013)409 final en COM(2013)410 final van 11.6.2013.

kan worden gegarandeerd en de EU-wijde doelstellingen voor de prestatieregeling, met inbegrip van een volledig onafhankelijk prestatiebeoordelingsorgaan, ten uitvoer kunnen worden gelegd.

De efficiënte governance van het gemeenschappelijk Europees luchtruim blijft een prioriteit voor de Commissie. De taken van respectievelijk het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart en Eurocontrol moeten zodanig worden gedefinieerd dat beide organisaties complementair zijn, overlappingen worden vermeden en de kosten worden beperkt.

De taken van de netwerkbeheerder op het gebied van de coördinatie van de luchtverkeersstromen op Europees niveau zullen geleidelijk worden uitgebreid tot gemeenschappelijke diensten die de kosten verder beperken; deze taken moeten uiteindelijk uitmonden in een sectorieel partnerschap. In het licht hiervan zal de netwerkbeheerder voor de periode na 2020, worden benoemd in 2017.

De technologische modernisering van het luchtverkeersbeheer door de uitvoering van het SESAR-project (Single European Sky ATM Research) heeft uiteindelijk tot doel de kosten van het luchtverkeersbeheer te verlagen, de operationele efficiëntie voor de luchtruimgebruikers te vergroten door de vertragingen, het brandstofverbruik en de vluchtduur te beperken, de capaciteit te verhogen en de CO₂-emissies te doen afnemen. Al deze elementen zullen de milieuvoordelen van SESAR-oplossingen vergroten en liggen volledig in de lijn van de algemene prestatieregeling voor luchtverkeersbeheer.

In deze context is het belangrijk dat technologische oplossingen tijdig en op gecoördineerde wijze worden uitgerold. Daartoe zijn een aantal instrumenten ontwikkeld, zoals het masterplan voor luchtverkeersbeheer, gemeenschappelijke projecten en het uitrolprogramma. Deze worden ten uitvoer gelegd door publiek-private partnerschappen, met name de gemeenschappelijke onderneming SESAR voor wat de definitie- en ontwikkelingsactiviteiten betreft, en het kaderpartnerschap voor de uitrol van SESAR voor wat de uitrol betreft. Zowel voor de ontwikkelings- als voor de uitrolactiviteiten is passende financiële steun nodig. Tot dusver levert de EU een bijdrage via programma's zoals Horizon 2020 en de Connecting Europe Facility.

Wat de externe betrekkingen betreft, zal de Commissie blijven streven naar samenwerkingsregelingen tussen de netwerkbeheerder en belangrijke partners van de EU, teneinde het beheer van het luchtverkeer te verbeteren. Zij zal ook de acties van de gemeenschappelijke onderneming SESAR en de SESAR-uitrolbeheerder ondersteunen. Dankzij SESAR kan de EU ook een invloedrijke rol spelen op mondiaal niveau, met name met betrekking tot de harmonisatie-inspanningen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

Om de continuïteit van het luchtverkeersbeheer te garanderen, moet een minimaal dienstverleningsniveau bij het beheer van het Europese luchtruim worden gewaarborgd, waarbij tenminste overvluchten (vluchten door het luchtruim van een getroffen land of gebied) die de minste verstoringen op het net veroorzaken, mogelijk moeten zijn. Daarom zal de Commissie de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten bevorderen.

Capaciteitstekorten aanpakken

Volgens Eurocontrol zullen de Europese luchthavens in 2035 ongeveer 2 miljoen vluchten moeten weigeren door capaciteitstekort²¹. Meer dan 20 luchthavens zullen op volledige of bijna volledige capaciteit draaien gedurende 6 uur of meer per dag, tegenover slechts 3 in 2012, wat neerkomt op een gemiddelde toename van luchthavengerelateerde vertragingen met 5-6 minuten per vlucht. De economische kosten van dit capaciteitstekort worden geraamd op 434 000 tot 818 000 gederfde banen tegen 2035 en een BBP-verlies van 28 tot 52 miljard euro²² in de hele EU.

Uit deze voorspellingen van het capaciteitstekort op luchthavens blijkt dat, ondanks een goed ontwikkeld en uitgebreid luchthavennetwerk, veel grote Europese luchthavens met ernstige congestie

²¹ In het meest waarschijnlijke scenario van Eurocontrol komt dit overeen met 12 % van de totale vraag in 2035, 240 miljoen passagiersbewegingen of de capaciteit van negen start- en landingsbanen op luchthavens. In totaal worden capaciteitstekorten voorspeld op 24 luchthavens in 21 steden.

²² Observatory on Airport capacity and quality - 2015.

te kampen hebben, wat een bedreiging vormt voor de duurzame groei van het EU-luchtvaartstelsel. Tegelijkertijd zijn andere luchthavens in Europa onderbenut en is daar sprake van overcapaciteit. Het is dan ook van essentieel belang om optimaal gebruik te maken van de bestaande capaciteit en ruim van tevoren plannen te maken om de voorspelde toekomstige behoeften op te vangen. Het is ook noodzakelijk dat de strategische luchthavenplanning op EU-niveau wordt verbeterd. In deze context juicht de Commissie de werkzaamheden van het Airport Observatory²³ toe, dat met name heeft aanbevolen om strategische kaders voor luchthavenplanning op te zetten in elke lidstaat, met inbegrip van masterplannen voor belangrijke luchthavens, overeenkomstig gemeenschappelijke goede praktijken. Hierop voortbouwend vraagt de Commissie het Airport Observatory om aandacht te blijven besteden aan luchthavencongestie, en met name aan compenserende maatregelen en maatregelen om de blootstelling van de bevolking aan vliegtuiglawaai tot een minimum te beperken.

De Commissie spoort de Raad en het Europees Parlement ook aan om snel de herziene slotverordening²⁴ goed te keuren, zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de drukste luchthavens, wat duidelijke voordelen heeft voor de economie van de EU²⁵.

De efficiëntie van luchthavendiensten versterken

De beschikbaarheid van performante, concurrerende luchthavendiensten, met inbegrip van start- en landingsbanen, passagiersterminals en grondafhandeling, is van cruciaal belang voor het concurrentievermogen van de EU-luchtvaartsector en voor de indruk die de passagiers krijgen van de kwaliteit van de dienstverlening.

Dit kwam tot uiting in het in 2014 gepubliceerde verslag van de Commissie²⁶ over de toepassing van de richtlijn inzake luchthavengelden²⁷.

Het "Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators" zal verder werken aan een betere uitvoering van de huidige richtlijn, en zal bevindingen en aanbevelingen aan de Commissie verstrekken over het gebruik van evaluaties van de marktwerking als middel voor het bepalen van de optimale regelgevingsaanpak. Wanneer luchthavens onderworpen zijn aan daadwerkelijke concurrentie moet de markt bepalend zijn voor het niveau van de luchthavengelden en is er geen behoefte aan regulering. Als er echter geen sprake is van effectieve concurrentie, kan een specifiek regelgevingskader nog steeds noodzakelijk zijn. Het Forum van Thessaloniki moet ook aandacht besteden aan de transparantie van luchthavengelden en effectief overleg tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. De Commissie zal vervolgens nagaan in welke mate de richtlijn inzake luchthavengelden opnieuw moet worden bekeken.

Grondafhandeling omvat de op luchthavens verleende diensten die van essentieel belang zijn voor de veilige en efficiënte afhandeling van luchtvaartuigen, bijvoorbeeld brandstofvoorziening, ijsvrij maken van luchtvaartuigen en passagiersafhandeling. De Commissie zal blijven streven naar de effectieve tenuitvoerlegging van de bestaande richtlijn²⁸, waarbij zij de nadruk zal leggen op markttoegang voor grondafhandeling op EU-luchthavens en zal zorgen voor een gelijk speelveld voor de grondafhandelaren. De Commissie zal de richtlijn inzake grondafhandelingsdiensten evalueren en vervolgens beslissen of ze moet worden herzien.

Ten slotte moeten de Europese luchthavens ook hun multimodale verbindingen verbeteren, zodat een efficiënter vervoersnetwerk ontstaat en de mobiliteit van de passagiers verbetert.

Betere connectiviteit in de EU en wereldwijd

²³ Werkdocument van de diensten van de Commissie, hoofdstuk 2, punt 5.3.

²⁴ Verordening (EG) nr. 545/2009 van 18 juni 2009, PB L 167 van 29.6.2009, blz. 24.

²⁵ Alleen al door de invoering van secundaire handel zou het luchtvaartstelsel van de EU 14 miljoen extra passagiers per jaar kunnen bedienen, wat jaarlijks 300 miljoen euro aan economische voordelen oplevert.

²⁶ COM(2014)278 final.

²⁷ Richtlijn 2009/12/EG van 11 maart 2009, PB L 70 van 14.3.2009, blz. 11.

²⁸ Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996, PB L 272 van 25.10.1996, blz. 36.

Uit de openbare raadpleging blijkt duidelijk dat connectiviteit (het aantal, de frequentie en de kwaliteit van luchtvervoersdiensten tussen twee punten) relevant is voor de reizigers en voor bedrijven en de economie in het algemeen. Studies²⁹ tonen aan dat hoe beter een stad, regio of land via de lucht is verbonden met andere bestemmingen in Europa en andere delen van de wereld, hoe meer groei kan worden gegenereerd.

De connectiviteit van de meeste EU-luchthavens is in de afgelopen tien jaar sterk verbeterd; dit mag echter niet als vanzelfsprekend worden beschouwd en de EU-luchthavens zorgen nog steeds voor het gros van de connectiviteit van Europa. Uit analyse van de verschillende onderdelen van luchthavenconnectiviteit³⁰ blijkt dat een aantal niet-Europese luchthavens erin geslaagd zijn hun connectiviteit en passagiersstromen in veel grotere mate te verbeteren. Er zijn aanzienlijke verschillen in de luchthavenconnectiviteit van enerzijds de belangrijke hubs in Europa, die honderden bestemmingen aanbieden, en anderzijds kleine regionale luchthavens, met slechts enkele bestemmingen. Hoewel dit grotendeels kan worden toegeschreven aan verschillende omstandigheden die de vraag en het aanbod beïnvloeden (bijv. de bevolking van de regio waarin het doelpubliek woont, concurrentie aan de aanbodzijde, BBP per hoofd van de bevolking), kan het leiden tot aanzienlijke concurrentienadelen voor steden, regio's of landen met een minder goede connectiviteit.

Studies van de Wereldbank³¹ hebben aangetoond dat het belangrijk is toezicht te houden op het niveau van de beschikbare luchtvervoersdiensten in een stad, regio of land. Het vermogen om op neutrale en transparante wijze vast te stellen welke mate van connectiviteit beschikbaar en/of sociaal wenselijk is, vormt een belangrijke informatiebron voor beleidsmakers en maakt het mogelijk om beschikbare dienstverleningsniveaus van EU-luchthavens met vergelijkbare vraag en aanbod te benchmarken.

Als het duidelijk is dat de marktwerking niet voor een aanvaardbaar niveau van luchtvervoersdiensten zal zorgen in bepaalde regio's van Europa, kunnen de lidstaten overwegen om openbaredienstverplichtingen op te leggen om luchtdiensten van en naar minder goed bediende regio's te waarborgen. In Verordening 1008/2008³² worden voorwaarden gesteld om, onder meer, verkeerd gebruik van deze verplichtingen te voorkomen. Tussen 2011 en 2013 werd een grondige evaluatie van Verordening 1008/2008 uitgevoerd; de regels inzake openbaredienstverplichtingen werden geschikt geacht voor het beoogde doel, maar om toegevoegde waarde te creëren werd overwogen om richtsnoeren voor de interpretatie van deze regels op te stellen³³.

De belastingen en heffingen die sommige lidstaten opleggen aan de luchtvaart en die hoger liggen dan de normale winstbelasting, kunnen een negatief effect hebben op de connectiviteit en het concurrentievermogen. De Commissie zal een inventaris van deze belastingen en heffingen publiceren en het effect ervan onderzoeken.

De Commissie zal:

- het Europees Parlement en de Raad aansporen om snel de voorstellen betreffende het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES2+) goed te keuren en zal met de lidstaten en andere belanghebbenden blijven streven naar de volledige tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim;
- nagaan of de richtlijn inzake luchthavengelden opnieuw moet worden bekeken;
- samen met het Airport Observatory de tendensen op het gebied van connectiviteit binnen de EU en met derde landen volgen, tekortkomingen opsporen en passende maatregelen nemen;
- interpretatieve richtsnoeren publiceren waarin de huidige regels voor openbaredienstverplichtingen worden uitgelegd.

²⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie, hoofdstuk 2, punt 3.

³⁰ Directe, indirecte, onward- en hubconnectiviteit - zie werkdocument, hoofdstuk 2, punt 3.1.

³¹ <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5722>.

³² Zie voetnoot 18.

³³ Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2013)208 final van 6.6.2013.

2.3 De hoge veiligheids- en beveiligingsnormen van de EU behouden

In de afgelopen 20 jaar zijn de economische en regelgevende omstandigheden op het gebied van luchtvervoer in Europa sterk veranderd; de technische regelgeving heeft zich met succes aangepast aan deze wijzigingen. Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart is in de loop van de voorbije 10 jaar ook uitgegroeid tot een van de toonaangevende autoriteiten op het gebied van veiligheid van de luchtvaart in de hele wereld. Het systeem voor veiligheid van de luchtvaart in de EU draagt niet alleen bij tot hoge normen op het gebied van veiligheid, maar ook tot een gelijk speelveld voor de sector. Gezien de nieuwe uitdagingen die in het verschiet liggen, moeten de prestaties en de efficiëntie van de eengemaakte Europese luchtvaartmarkt nu echter worden verbeterd om het toekomstige concurrentievermogen veilig te stellen. Centraal in deze inspanningen staat de aanpassing van het regelgevingskader.

Veiligheid en beveiliging zijn noodzakelijke voorwaarden voor een concurrerende luchtvaartsector. Nu voorspeld wordt dat het luchtverkeer in Europa zal toenemen tot 14,4 miljoen vluchten in 2035, 50 % meer dan in 2012, is de eerste doelstelling de huidige hoge veiligheidsnormen in stand te houden, ondanks de toename van het luchtverkeer. Dit stelt de EU-luchtvaartsector in staat zich veilig te blijven ontwikkelen in de toekomst. Om deze doelstelling te verwezenlijken, moet het regelgevingssysteem beter zijn uitgerust om veiligheidsrisico's sneller en effectiever op te sporen en te beperken. Dit kan worden bereikt door een risico- en prestatiegebaseerde benadering van veiligheidsregelgeving en -toezicht in te voeren, door de bestaande lacunes op veiligheidsgebied te dichten, en door andere technische domeinen van de regelgeving, die verband houden met veiligheid, zoals beveiliging, beter te integreren.

Veiligheid staat voorop, maar mag niet geïsoleerd worden bekeken. Het regelgevingskader moet ook de omstandigheden creëren waarin de luchtvaartsector goed kan gedijen en concurrerend kan blijven op de wereldmarkt. Dit omvat de integratie van nieuwe bedrijfsmodellen en ontluikende technologieën, zoals elektrische motoren of drones. Het vereist tevens een meer evenredige benadering van regelgeving en een erkenning van de verschillen in risico's voor verschillende sectoren van de burgerluchtvaart. Ten slotte betekent dit dat regels en procedures die leiden tot tijdverlies, rompslomp en kosten, maar niet bijdragen tot veiligheid, en regels die innovatie en ondernemerschap verstikken, moeten worden afgeschaft. Er kan ook in grotere mate gebruik worden gemaakt van erkende sectoriële normen. Uiteindelijk zal dit tot gevolg hebben dat hetzelfde of een hoger niveau van veiligheid wordt bereikt met flexibeler regelgeving.

Er kan ook efficiëntie- en veiligheidswinst worden behaald door beter gebruik te maken van de middelen die beschikbaar zijn in de EU en de lidstaten. Daartoe moet een kader worden vastgesteld voor het bijeenbrengen en uitwisselen van technische middelen tussen de nationale autoriteiten en het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart. Dit kader moet lidstaten de mogelijkheid bieden om op vrijwillige basis verantwoordelijkheden voor de tenuitvoerlegging van wetgeving van de Europese Unie over te dragen aan het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart of aan een andere lidstaat. De regelgevende verantwoordelijkheid zou duidelijker worden en dubbel werk zou worden vermeden. De ambitie op langere termijn is de oprichting van één Europese luchtvaartautoriteit.

Veel ongevallen waarbij Europese burgers zijn betrokken, vinden plaats buiten de EU. Het streven naar hoge veiligheidsnormen in de hele wereld, op basis van gemeenschappelijke normen die zijn opgesteld door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, moet dus een belangrijke doelstelling van het EU-optreden blijven. De EU heeft een legitiem belang bij de veiligheid van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen die naar de EU vliegen of luchtvaartmaatschappijen die worden gebruikt door EU-burgers die buiten de EU reizen. In dit verband zal de Commissie van start gaan met een grondige evaluatie van de bestaande wetgeving inzake het opleggen van exploitatieverboden³⁴ en van de regels inzake onderzoek van luchtvaartongevallen³⁵, om ervoor te zorgen dat deze zo goed mogelijk

³⁴ Verordening (EG) nr. 2111/2005 van 14 december 2005, PB L 344 van 27.12.2005, blz. 15.

³⁵ Verordening (EU) nr. 996/2010 van 20 oktober 2010, PB L 295 van 12.11.2010, blz. 35.

bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU. Om efficiëntie- en veiligheidswinsten te behalen, zal worden gestreefd naar nauwe samenwerking tussen de nationale militaire autoriteiten, het Europees Defensieagentschap en het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart.

Terrorisme zal in de nabije toekomst waarschijnlijk een grote bedreiging blijven vormen voor de burgerluchtvaart. Hoge normen voor luchtvaartbeveiliging zijn noodzakelijk voor de werking en het concurrentievermogen van het luchtvervoerssysteem. Tegelijk is het ook belangrijk effectieve beveiligingsmaatregelen te combineren met methoden en technologieën die de passagiersstromen in luchthavens vlotter laten verlopen en het ongemak en de vertragingen voor de passagiers tot een minimum beperken. Wat dit betreft, zal de Commissie tevens zoeken naar nieuwe manieren om de beveiligingscontroles minder belastend te maken voor passagiers, met name via het gebruik van nieuwe technologie en door een op risico's gebaseerde aanpak te volgen, met volledige inachtneming van de grondrechten. Een ander belangrijk instrument om de beveiligingskosten te optimaliseren is het concept van one-stop-security, waarbij de passagiers de beveiligingscontroles doorlopen op het punt van vertrek, maar geen verdere beveiligingscontroles nodig zijn bij het overstappen. De EU zal streven naar wederzijdse erkenning en one-stop security met belangrijke handelspartners, zodat de beveiligingskosten die het gevolg zijn van dubbel werk en onverenigbare beveiligingsregels afnemen.

Net als veel andere sectoren, wordt de luchtvaart in snel tempo gedigitaliseerd. Dit biedt tal van voordelen, maar het maakt de luchtvaart ook kwetsbaarder voor risico's op het vlak van cyberbeveiliging en cyberveiligheid. Zoals de Commissie ook doet voor andere risico's voor de veiligheid van de luchtvaart, zal zij het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart vragen om cyberrisico's³⁶ aan te pakken, teneinde "security by design" aan te moedigen en ervoor te zorgen dat zij in staat is te reageren op noodsituaties. Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart zal op dit gebied samenwerken met andere bevoegde organen.

De Commissie zal:

- een **herziene basisverordening voor gemeenschappelijke regels op het gebied van de veiligheid van de burgerluchtvaart** voorstellen, ter vervanging van de huidige Verordening (EG) nr. 216/2008;
- een **herziening van het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart** presenteren, met een beschrijving van de manier waarop veiligheid wordt beheerd in het Europa van vandaag.

2.4 Het versterken van de sociale agenda en het scheppen van banen van hoge kwaliteit in de luchtvaart

De werkgelegenheid in de Europese luchtvaartsector hangt af van het vermogen van de sector om aanzienlijke groei te genereren via structurele hervormingen. Het is ook van cruciaal belang dat de leidende positie in de luchtvaart behouden blijft middels hoog opgeleide, gekwalificeerde en ervaren arbeidskrachten. Partnerschappen tussen onderzoeksinstituten, universiteiten en ondernemingen op het gebied van onderwijs zullen de uitwisseling van deskundigen tussen deze sectoren vergemakkelijken, wat uiteindelijk zeer gunstig zou zijn voor de ontwikkeling van de Europese luchtvaartsector.

Er moeten nieuwe vaardigheden en bekwaamheden worden ontwikkeld, waarvan sommige nog niet op grote schaal beschikbaar zijn, zoals die van dronespecialisten en vluchtgegevensanalisten. Opleiding moet prioriteit krijgen. De virtuele academie van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart zal een echt Europees netwerk van luchtvaartopleidingsinstellingen tot stand brengen. Er

³⁶ Rekening houdend met de eisen in de ontwerp-richtlijn inzake netwerk- en informatiebeveiliging (COM(2013)48), voor wat risicobeheer en melding van incidenten betreft, ook in de vervoerssector.

moeten ook gemeenschappelijke normen met betrekking tot de bevoegdheden van luchtvaartveiligheidsinspecteurs worden vastgesteld.

In de context van de internationalisering van de sector en de toenemende wereldwijde concurrentie, staan de luchtvaartmaatschappijen onder grote druk om de operationele kosten terug te dringen. Tal van Europese luchtvaartmaatschappijen, waarvan sommige trachten hun activiteiten te herstructureren, hebben niet-kernactiviteiten en geleidelijk ook kernactiviteiten uitbesteed teneinde de productiviteit en de winstgevendheid te verbeteren. Er zijn nieuwe bedrijfs- en arbeidsmodellen ontstaan, zoals de vermenigvuldiging van operationele bases, de indiening van bemanningen via agentschappen, nieuwe atypische vormen van werkgelegenheid of pay-to-fly-regelingen voor bemanningen. Permanent toezicht en regelmatige uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de lidstaten en belanghebbende partijen kan ook bijdragen tot een beter inzicht in deze nieuwe tendensen en zorgen voor eerlijke arbeidsomstandigheden in de sector.

De situatie van zeer mobiele werknemers van wie de operationele basis ("thuisbasis") is gevestigd buiten het grondgebied waar de luchtvaartmaatschappij een vergunning heeft, verdient bijzondere aandacht. Het is belangrijk duidelijkheid te scheppen omtrent de toepasselijke arbeidswetgeving en de rechtbank die bevoegd is voor geschillenbehandeling. In deze context zal een praktijkgids worden opgesteld op het gebied van de toepasselijke arbeidswetgeving en de bevoegde rechtbank in het kader van het Europees justitieel netwerk. Na een evaluatie zal de Commissie nagaan of interpretatieve richtsnoeren of wijzigingen van de regelgeving voor de luchtvaart noodzakelijk zijn, op basis van objectieve criteria.

In deze omstandigheden is een actieve en brede sociale dialoog van wezenlijk belang voor de betrekkingen in de sector. Wanneer regels belangrijke sociale gevolgen kunnen hebben, is het ook bijzonder relevant dat belanghebbenden, waaronder de sociale partners in de Unie, op passende wijze worden geraadpleegd. Dit geldt ook voor het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart wanneer uitvoeringsregels op het gebied van de veiligheid worden opgesteld.

Tijdens de onderhandelingen met derde landen over uitgebreide luchtvervoersovereenkomsten op EU-niveau tracht de Commissie er ook voor te zorgen dat het beleid en de wetgeving van de partijen een hoog niveau van bescherming op arbeids- en sociaal gebied garanderen en dat de kansen die door de overeenkomst worden gecreëerd niet leiden tot verzwakking van de binnenlandse arbeidswetgeving en -normen en de handhaving daarvan.

De Commissie zal:

- het sociaal overleg ondersteunen, met name via het sectorieel comité voor sociaal overleg in de burgerluchtvaart;
- haar analyse van de jobs en werkgelegenheid in de luchtvaart versterken, in samenwerking met de lidstaten en belanghebbenden;
- een praktijkgids opstellen op het gebied van de toepasselijke arbeidswetgeving en de bevoegde rechtbank, die moet worden uitgegeven door het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken;
- nagaan of verdere verduidelijking noodzakelijk is met betrekking tot de toepasselijke wetgeving en de rechtbanken die bevoegd zijn voor arbeidsovereenkomsten van mobiele werknemers in de luchtvaart.

2.5 De passagiersrechten beschermen

Het wetgevingsproces tot vaststelling van de herziening van Verordening 261/2004 betreffende rechten van luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten³⁷, is in 2015 nog steeds aan de gang. De Commissie dringt er bij het Europees Parlement en de Raad van de EU op aan om de voorgestelde herziening snel goed te keuren. Ondertussen zorgt de Commissie ervoor dat de nationale handhavingsinstanties van de EU de rechten van vliegtuigpassagiers in de EU, zoals vastgesteld bij Verordening 261/2004 en geïnterpreteerd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, strikt toepassen. Zolang die herziening niet van kracht is, zal de Commissie interpretatieve richtsnoeren vaststellen om de burgers en luchtvaartmaatschappijen te helpen bij de interpretatie van de huidige wetgeving. De Commissie zal ook beoordelen hoe de samenwerking tussen de nationale handhavingsinstanties en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor horizontale consumentenregels verder kan worden bevorderd.

2.6 Een nieuw tijdperk binnenstappen dankzij innovatie en digitale technologieën

Innovatie speelt een centrale rol in de sector van het luchtvervoer. Het verbetert het concurrentievermogen, leidt tot nieuwe ideeën, marktkansen en technologieën ter versterking van de veiligheid en de prestaties van de luchtvaart en streeft naar een naadloze reiservaring voor iedereen. Europa moet het voortouw nemen bij de ontwikkeling van technologieën van de volgende generatie en bij de bevordering van het gebruik van state-of-the-art technologieën. Dit kan door Europa's creativiteit en financiële middelen effectief te benutten.

Luchtvaartuigen vormen natuurlijk de kern van de luchtvaart; een concurrerende vliegtuigbouwindustrie is dan ook van cruciaal belang voor een goed presterende luchtvaartsector. De vliegtuigbouwindustrie is erkend als een van de vijf meest geavanceerde technologiesectoren in Europa. Ook vandaag zijn onderzoek en innovatie nog steeds een cruciale factor voor het succes van de vliegtuigbouwindustrie. Fabrikanten van luchtvaartuigen en hun toeleveringsketen leveren enorme inspanningen om de ecologische voetafdruk van de luchtvaart te verkleinen, de veiligheid van het luchtverkeer te verbeteren, de operationele kosten terug te dringen en het hoofd te bieden aan de toenemende vraag naar nieuwe luchtvaartuigen. Het publiek-private partnerschap Clean Sky 2 is hier een goed voorbeeld van. De ontwikkelingen van geavanceerde fabricageprocessen, het gebruik van nieuwe materialen en acties overeenkomstig de circulaire economie zijn andere voorbeelden van deze inspanningen³⁸.

Certificatie vormt de overgang tussen onderzoek en ontwikkeling en de markt, en is een verplichte garantie voor veiligheid en milieuverenigbaarheid. Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart moet in staat zijn om tijdig en efficiënt productcertificering voor te bereiden en uit te voeren, met behoud van zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid;

De uitrol en optimalisering van informatie- en communicatietechnologie is ook van bijzonder belang voor de capaciteit van luchthavens, de prestaties en de kwaliteit van de dienstverlening. Het is mogelijk dat de EU-regels inzake ticketverkoop, die zijn opgenomen in de gedragscode voor geautomatiseerde boekingsystemen³⁹, niet meer geschikt zijn voor de huidige markt. De Commissie zal nagaan of de bestaande regels moeten worden herzien in het licht van de waargenomen veranderingen. Voorts is de Commissie ook verheugd over de start van een project van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart met betrekking tot big data in de luchtvaart⁴⁰, om de analysecapaciteit aanzienlijk te verbeteren en grote volumes gegevens te delen; aldus wordt bijgedragen tot een verbetering van de veiligheid in de luchtvaart via het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën.

Het volledige potentieel van drones aanboren

³⁷ Verordening (EG) nr. 261/2004 van 11 februari 2004, PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1.

³⁸ Pakket circulaire economie

³⁹ Verordening (EG) nr. 80/2009 van 14 januari 2009, PB L 35 van 4.2.2009, blz. 47.

⁴⁰ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie, hoofdstuk 5.

Drones zorgen nu al voor radicale veranderingen; ze scheppen kansen voor nieuwe diensten en toepassingen, maar creëren ook nieuwe uitdagingen. Zij vormen een geweldige kans voor onze vliegtuigindustrie, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, en voor de talrijke luchtvaart- en andere bedrijven die drones kunnen integreren in hun activiteiten en zo hun efficiëntie en concurrentievermogen kunnen vergroten. De actuele regels voor de veiligheid van de luchtvaart zijn niet aangepast aan drones. Gezien de ruime verscheidenheid van types drones, die worden gebruikt in zeer uiteenlopende omstandigheden, moet snel een risicogebaseerd kader worden opgezet. Dit kader moet ervoor zorgen dat drones veilig kunnen worden gebruikt in het civiele luchtruim en moet rechtszekerheid creëren voor de sector. In deze context moet rekening worden gehouden met privacy en gegevensbescherming, beveiliging, aansprakelijkheid en verzekerings- en milieuaspecten.

Om de veilige interactie met bestaande luchtruimgebruikers die onder de EU-regels vallen te garanderen en een grotere eengemaakte thuismarkt te creëren die met name relevant is voor startende, kleine en middelgrote ondernemingen, moet dit kader worden opgericht op EU-niveau. Om veiligheidsredenen moet het kader betrekking hebben op alle drones, hoe klein ook. De regels moeten echter in verhouding staan tot het risico, teneinde te garanderen dat nieuwe ontwikkelingen niet worden belemmerd door onnodig zware en dure regels en procedures, overeenkomstig het initiatief van de Commissie voor betere regelgeving. De Commissie zal in de mate van het mogelijke ook gebruik maken van sectoriële normen.

De Commissie zal:

- een fundamenteel wetgevingskader voor de veilige ontwikkeling van vluchtuitvoeringen met drones in de EU voorstellen, als onderdeel van de nieuwe basisverordening inzake veiligheid van de luchtvaart ter vervanging van Verordening 216/2008;
- het Europees Agentschap inzake veiligheid van de luchtvaart de opdracht geven meer gedetailleerde regels vast te stellen die drone-activiteiten en de ontwikkeling van sectoriële normen mogelijk maken.

2.7 Bijdragen tot een robuuste energie-unie en een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering

Het toekomstige concurrentievermogen van de Europese luchtvervoerssector en de ecologische duurzaamheid ervan gaan hand in hand. Door regelmatig en uitgebreider toezicht en rapportering inzake de milieueffecten en de tenuitvoerlegging van de verschillende beleidsmaatregelen en -initiatieven in het hele luchtvervoerssysteem van de EU, kan meer informatie worden vergaard over het milieueffect van de sector en kan een waardevolle bijdrage worden geleverd aan de verdere besluitvorming. Strengere milieunormen moeten worden in stand gehouden en met de jaren verbeterd teneinde te garanderen dat de luchtvaart zich op duurzame wijze ontwikkelt, waarbij schadelijke effecten op ecosystemen en burgers worden vermeden of tot een minimum worden beperkt.

Wat de emissies van de luchtvaart betreft, beschikt de EU over een krachtig regelgevingsinstrument, de zogenaamde emissiehandelsregeling⁴¹, om de uitstoot van broeikasgassen te beperken.

De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) speelt een essentiële rol in de ontwikkeling van een mondiale oplossing voor het terugdringen van de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart. Via haar lidstaten, die actief zijn in het kader van de ICAO, streeft de EU naar een wereldwijd marktmechanisme om koolstofneutraal te groeien; dit mechanisme, dat in werking treedt in 2020, zal regelmatig worden herbekeken. De EU heeft ook een eerste CO₂-norm voor luchtvaartuigen vastgesteld. Tijdens de algemene vergadering van de ICAO in 2016 moet Europa de hand reiken naar andere regio's van de wereld om een echt wereldwijd mechanisme tot stand te brengen.

⁴¹ Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003, PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32.

In overeenstemming met de energieagenda van de Unie zal een belangrijke bijdrage tot de vermindering van de milieueffecten van de luchtvaart afkomstig zijn van lopende onderzoeks- en ontwikkelingsacties voor innovatieve "groene" technologieën, zoals de ontwikkeling en marktintroductie van geavanceerde biobrandstoffen. De EU-programma's hebben voornamelijk betrekking op het moderniseren van het luchtverkeersbeheer en het terugdringen van de milieu-impact (Clean Sky). Het Single European Sky ATM Research project zal bijdragen tot brandstofbesparingen en een potentiële vermindering van de CO₂-emissies met 50 miljoen ton. Ook het bedrijfsleven heeft al initiatieven genomen en de identificatie van beste praktijken moet ernstig worden overwogen. Om de gevolgen voor de volksgezondheid te beperken, moet ook worden gestreefd naar een verdere verlaging van de NOx-emissies van luchtvaartuigen.

De milieuprestaties van luchtvaartnavigatiediensten is onderdeel geworden van de prestatieregeling in het kader van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. De "gate-to-gate"-prestaties van het systeem voor luchtverkeersbeheer moeten worden verbeterd met het oog op het behalen van de milieudoelstellingen, met inbegrip van het terugdringen van geluidsoverlast en emissies als gevolg van bewegingen van luchtvaartuigen op luchthavens.

Ongeveer 4 miljoen burgers in Europa ondervinden rechtstreeks hinder van vliegtuiglawaai rond luchthavens⁴². Een nieuwe EU-verordening inzake het beheer van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen zal ervoor zorgen dat beste praktijken en op feiten gebaseerde besluitvorming inzake exploitatiebeperkingen vanaf juni 2016 worden toegepast in heel Europa. De EU is ook bezig met de vaststelling van een nieuwe internationale geluidsnorm voor nieuwe types grote luchtvaartuigen vanaf 2017. Burgers rond luchthavens hebben niet alleen te lijden onder geluidsoverlast, maar ook onder slechte luchtkwaliteit; de belangrijkste bedreiging voor de volksgezondheid is afkomstig van fijn stof. De Commissie zal, samen met de lidstaten, de luchtvaartsector en internationale partners in de ICAO, blijven werken aan een oplossing voor luchtvervuiling door vliegtuigen.

De Commissie is opgetogen met de publicatie van een "Milieurapport van het Europees luchtvervoer", opgesteld door het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, Eurocontrol en het Europees Milieuagentschap, zodat de EU, de lidstaten en de industrie beter de milieuprestaties van de luchtvervoerssector kunnen volgen en toezicht kunnen houden op de doeltreffendheid van verschillende maatregelen en beleidslijnen.

III. DE LUCHTVAARTSTRATEGIE UITVOEREN EN KIJKEN NAAR DE TOEKOMST

3.1 Iedereen moet een inspanning leveren

De Europese luchtvaart kan alleen concurrerend blijven als alle belanghebbenden uit de publieke en particuliere sector kiezen voor een holistische benadering van de belangrijkste uitdagingen waarmee de Europese luchtvaartsector vandaag wordt geconfronteerd en op complementaire en gecoördineerde wijze handelen. Deze benadering is nodig om de in deze strategie voorgestelde maatregelen om te zetten in concrete resultaten.

Er is een rol weggelegd voor de lidstaten en alle belanghebbenden, met inbegrip van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, verleners van luchtvaartnavigatiediensten, fabrikanten en de sociale partners: alleen effectieve samenwerking zal garanderen dat de Europese luchtvaart in de toekomst wereldwijd successen boekt. Er kunnen tegenstrijdige belangen opduiken. We moeten echter een manier vinden om zoveel mogelijk te handelen als een team. Er is een belangrijke rol weggelegd voor sociale dialoog, met name binnen het sectoraal comité voor sociale dialoog in de burgerluchtvaart.

Er is behoefte aan eensgezindheid op internationaal niveau. De Europese Unie moet met één stem spreken in internationale organisaties en met derde landen. De Commissie zal niet alleen

⁴² <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exposure-to-and-annoyance-by-1/assessment>.

onderhandelen over uitgebreide luchtvervoersovereenkomsten, die een hoeksteen vormen van het externe luchtvaartbeleid van de EU, maar ook blijven aandringen op de spoedige voltooiing van de ratificatieprocedure van het herziene Eurocontrol-verdrag en het EU-toetredingsprotocol. Zij zal ook ten volle haar steun verlenen aan de werkzaamheden van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie met betrekking tot normen op het gebied van veiligheid en beveiliging, luchtverkeersbeheer en milieu.

3.2 Investeren in luchtvaartonderzoek

Innovatie en digitalisatie zijn katalysatoren voor de ontwikkeling van de luchtvaart en voor de functie van de luchtvaart als motor van groei. De Commissie is ervan overtuigd dat passende private en publieke investeringen in technologie en innovatie zullen garanderen dat Europa zijn leidende rol in de internationale luchtvaart behoudt. De Europese Unie is voornemens om tot 2020 elk jaar 430 miljoen EUR te investeren⁴³ in het Single European Sky ATM Research Project (SESAR). Geraamd wordt dat de tijdige uitrol van SESAR-oplossingen meer dan 300 000 nieuwe banen kan scheppen.

De Commissie steunt onderzoek en innovatie in de luchtvaartsector via publiek-private partnerschappen, het kaderprogramma Horizon 2020, de Europese structuur- en investeringsfondsen en het Europees Fonds voor strategische investeringen, en ziet er tegelijk op toe dat de maatregelen in overeenstemming zijn met het veiligheidsbeleid van de EU. Onderzoek en innovatie op het gebied van vliegtuigbouw en geavanceerde brandstoffen is eveneens van essentieel belang, zoals benadrukt in "Flightpath 2050", een verslag van de groep op hoog niveau inzake luchtvaartonderzoek. Deze inspanningen moeten worden ondersteund door een efficiënte mix van publieke en private financiering, zoals bijvoorbeeld - op EU-niveau - belangrijke bijdragen van publiek-private partnerschappen zoals Clean Sky en SESAR, aangevuld met onderzoek en innovatie die rechtstreeks worden gefinancierd uit het onderzoeksprogramma Horizon 2020, de Europese structuur- en investeringsfondsen en het Europees Fonds voor strategische investeringen.

De Commissie zal efficiënte coördinatie tussen deze instrumenten actief blijven stimuleren en zal nagaan hoe het investeringsplan voor Europa⁴⁴ de luchtvaartsector kan ondersteunen, met name de ontwikkeling en vervaardiging van geavanceerde Europese luchtvaartproducten en -diensten. Daarnaast is de ontwikkeling van strategische infrastructuur en duurzaam vervoer de belangrijkste doelstelling van het leningenbeleid van de Europese Investeringsbank m.b.t. de transportsector⁴⁵.

3.3 Conclusies en toekomstperspectieven

De luchtvaart is uitgegroeid tot een drijvende kracht achter economische groei: een performante luchtvaartsector draagt bij tot een gezonde EU-economie.

Met de totstandbrenging van een interne luchtvaartmarkt heeft de Europese Unie al de rol van "game changer" op zich genomen. Het doel bij de ontwikkeling van deze markt was de belangen van de consumenten te bevorderen, belemmeringen voor handel uit de weg te ruimen, een gelijk speelveld voor exploitanten te behouden, innovatie te bevorderen, het hoogste niveau van veiligheid in stand te houden en alle belanghebbenden bij het proces te betrekken.

Deze beginselen moeten ook op mondiale schaal worden gevolgd. De EU-luchtvaartsector moet gelijke tred houden met het tempo van de groei en veranderingen door ervoor te zorgen dat het bedrijfsleven en de burgers in de EU toegang krijgen tot belangrijke groeimarkten. Het succes van de interne luchtvaartmarkt van de EU en de beginselen en regels waarop deze markt is gebaseerd, moeten op internationaal niveau worden gepromoot via een ambitieus extern luchtvaartbeleid van de EU en onderhandelingen met belangrijke partners.

⁴³ Geraamde gemiddelde jaarlijkse bijdrage in de periode 2014-2020.

⁴⁴ Mededeling COM(2014)903 final van de Commissie "Een investeringsplan voor Europa".

⁴⁵ Leningenbeleid van de EIB m.b.t. de transportsector, herzien in 2011: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-transport-lending-policy.htm>

Er zijn maatregelen op EU-niveau nodig om iets te doen aan het capaciteitstekort en gebrek aan efficiëntie die voortvloeien uit het inefficiënte gebruik van middelen (luchtruim, luchthavens) en uit marktbeperkingen. Om een zo goed mogelijke connectiviteit tot stand te brengen, moet de luchtvaart een integrerend onderdeel worden van intermodaal vervoer; dit is op zijn beurt een drijvende kracht achter de economie van Europa.

Het beleid van de EU moet gericht zijn op het optimaliseren van de investerings- en marktvoorwaarden in de luchtvaartsector en op het verbeteren van het regelgevingskader, zonder de hoge EU-normen inzake veiligheid, beveiliging en milieubescherming in het gedrang te brengen. De Commissie is er ook van overtuigd dat intelligente investeringen in technologie en innovatie ertoe zullen bijdragen dat Europa zijn leidende rol in de internationale luchtvaart kan behouden.

De succesvolle uitvoering van deze strategie is afhankelijk van de bereidheid van alle actoren om samen te werken op coherente en consistente wijze. De luchtvaart is een mondiale sector en alle onderdelen van het luchtvaartnetwerk van de EU creëren waarde. Europa zal zijn koppositie alleen kunnen behouden als de luchtvervoerssector concurrerend en duurzaam is, hetgeen ook in het belang is van de burgers en het bedrijfsleven.

INDICATIEF ACTIEPLAN VAN DE LUCHTVAARTSTRATEGIE

VOLTOOIING VAN HET INTERINSTITUTIONEEL PROCES	
2016	Herziening van slotverordening nr. 545/2009
2016	Herziening van Verordening nr. 261/2004 inzake passagiersrechten
2016	SES2+: Herziening van het kader voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim
2016-2017	Voltooiing van het proces voor de ratificering van het protocol voor de toetreding van de EU tot Eurocontrol
WETGEVINGSVOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE*	
2015	Herziening van de basisverordening inzake veiligheid van de luchtvaart nr. 216/2008, met inbegrip van de introductie van bepalingen inzake drones.
2016	Maatregelen tegen oneerlijke praktijken (herziening Verordening 868/2004)
UITVOERINGSHANDELINGEN VAN DE COMMISSIE	
2017	Herziening van de netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer, met inbegrip van de selectie van de netwerkbeheerder
2019	Herziening van de prestatieregeling (gate-to-gate)
INTERNATIONALE DIMENSIE	
2015	Machtigingen om te onderhandelen over uitgebreide luchtvervoersovereenkomsten op het niveau van de EU
2016	Machtigingen om te onderhandelen over bilaterale overeenkomsten inzake veiligheid van de luchtvaart met China en Japan
2016-2017	Opstarten van nieuw overleg op het gebied van de luchtvaart met belangrijke partners
RICHTSNOEREN	
2016	Richtsnoeren inzake passagiersrechten
2016	Richtsnoeren inzake eigendom en zeggenschap
2016	Richtsnoeren inzake openbaardienstverplichtingen
2016-2017	Goede praktijken voor de totstandbrenging van een minimumdienstverleningsniveau bij het beheer van het luchtruim
GESCHIKTHEIDSCONTROLE (REFIT)	
2018	Geautomatiseerde boekingsystemen; gedragscode voor de distributie van luchtvaartproducten
STUDIES EN EVALUATIES**	
2017-8	Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten
2016-7	Verordening (EG) nr. 996/2010 inzake het onderzoek naar ongevallen in de luchtvaart
2016-7	Verordening (EG) nr. 2111/2005 inzake de veiligheidslijst van EU-luchtvaartmaatschappijen
2016-7	Richtlijn 2009/12/EG inzake luchthavengelden
2017	Richtlijn 96/67/EG inzake grondafhandelingsdiensten

* Wetgevingsvoorstellen vallen onder de eisen van de Commissie inzake betere regelgeving

** Evaluaties kunnen aanleiding geven tot het nemen van wetgevingsvoorstellen