

Speciaal verslag

De EU-regelgeving voor de modernisering van het luchtverkeersbeheer heeft een toegevoegde waarde — maar de financiering was grotendeels overbodig

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-14
Recordniveaus aan luchtverkeer, maar een versnipperde infrastructuur	01-05
Het beleid inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim en Sesar: het antwoord van de EU op ondoelmatigheden bij luchtverkeersbeheer	06-08
De uitrolfase van Sesar	09-14
Reikwijdte en aanpak van de controle	15-17
Opmerkingen	18-69
De EU-verordening voor de modernisering van het luchtverkeersbeheer heeft een toegevoegde waarde, hoewel er tekortkomingen zijn	18-33
Voordelen voor de ATM-modernisering van coördinatie op EU-niveau	19-20
Het ontbreken van sancties bij niet-naleving beperkt de mogelijke doeltreffendheid van de verordening	21-24
Enkele PCP-functionaliteiten voldeden niet aan de criteria voor gemeenschappelijke projecten	25-33
EU-financiering was grotendeels overbodig	34-48
De oorspronkelijke logica achter de financiering werd niet gevolgd	35-39
De kosten-batenanalyse voor het PCP was gebrekkig	40-43
Voor de meeste gecontroleerde projecten was geen EU-financiering nodig	44-48
Tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging leiden tot een verdere beperking van de doeltreffendheid van de EU-financiering	49-60
De EU-financiering werd niet op adequate wijze geprioriteerd	50-52
Bundeling van financieringsaanvragen droeg niet bij tot de doeltreffende synchronisatie van projecten en de passende evaluatie van de aanvragen	53-57
Het risico op belangenconflicten wordt onvoldoende tegengegaan	58-60

Verbeteringen in het Europese ATM nog steeds niet aangetoond	61-69
De uitrol is gaande, maar het risico op vertragingen neemt toe	62-65
Er is sprake van uitdagingen voor de doeltreffende monitoring van de uitrol	66-69

Conclusies en aanbevelingen	70-75
------------------------------------	--------------

Bijlagen

Bijlage I — Het uitrolprogramma

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I De veilige en efficiënte stroom van recordniveaus aan luchtverkeer in Europa vereist een robuust systeem voor luchtverkeersbeheer. Luchtverkeersbeheer wordt van oudsher op nationaal niveau ontwikkeld en verzorgd door de landspecifieke aanbieders van luchtvaarnavigatiediensten. De risico's die zijn verbonden aan het naast elkaar bestaan van verschillende aanbieders van luchtvaarnavigatiediensten en de noodzaak om te zorgen voor interoperabiliteit tussen hen en luchthavens, luchtruimgebruikers en de netwerkbeheerder (Eurocontrol) waren voor de EU aanleiding om een project voor technologische harmonisatie en modernisering — Sesar (Single European Sky ATM Research) — op te nemen in haar bredere beleid voor een gemeenschappelijk Europees luchtruim. In totaal heeft de EU tussen 2005 en 2020 3,8 miljard EUR vastgelegd voor Sesar.

II Nadat zij reeds de definitie- en ontwikkelingsfasen van Sesar steunde, breidde de EU haar maatregelen in 2014 uit tot de daadwerkelijke uitrol van nieuwe technologieën en operationele procedures voor het luchtverkeersbeheer. De maatregelen van de EU bestaan hoofdzakelijk in een verordening die vereist dat de betrokken partijen bepaalde gecoördineerde investeringen doen (ook wel gemeenschappelijke projecten genoemd); en financiering uit de EU-begroting om deze te ondersteunen bedroeg tussen 2014 en 2017 ongeveer 1,6 miljard EUR.

III De ERK publiceerde Speciaal verslag nr. 18/2017 over het gemeenschappelijk Europees luchtruim, waarin we verslag deden van de definitie en ontwikkeling van Sesar. In onderhavige controle bekeken we de derde fase van Sesar — de uitrol van projecten die waren ontworpen om het luchtverkeersbeheer te moderniseren. We beoordeelden of de maatregelen van de EU op passende wijze waren ontworpen om in de behoeften te voorzien en om te worden aangewend voor projecten die de steun het hardst nodig hadden en of deze goed werden uitgevoerd en een toegevoegde waarde hadden voor het beheer van het luchtverkeer in de EU.

IV We bezochten entiteiten die betrokken zijn bij de governance van Sesar: de Europese Commissie, de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar, de Sesar Deployment Alliance, die optreedt als uitrolbeheerder, het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken en het Europees Defensieagentschap. We onderzochten ook een steekproef van 17 door de EU gefinancierde projecten die door luchthavens, aanbieders van luchtvaarnavigatiediensten, luchtruimgebruikers en Eurocontrol werden uitgevoerd.

V We constateerden dat het concept van gemeenschappelijke projecten gecoördineerde investeringen bevordert. Bij de eerste toepassing hiervan — het gemeenschappelijk proefproject — werden echter ten onrechte enkele functionaliteiten opgenomen die niet rijp waren en/of geen gesynchroniseerde uitrol door meerdere belanghebbenden vergden om de beoogde voordelen te realiseren. Daarnaast wordt de doeltreffendheid ervan gedeeltelijk ondermijnd door het ontbreken van sancties bij niet-naleving.

VI We hebben de kosten-batenanalyse geëvalueerd die voor het gemeenschappelijk proefproject werd gepresenteerd en constateerden dat deze gebrekkig was, omdat hierin geen rekening werd gehouden met heffingen door aanbieders van luchtvaartnavigatiediensten, die de kosten van de investering compenseren. Hierdoor ontstond het risico dat EU-middelen werden geïnvesteerd in projecten die zonder EU-steun zouden zijn gefinancierd.

VII Tekortkomingen bij de uitvoering van de financieringsregeling beperkten de doeltreffendheid ervan nog verder.

- a) Een aanzienlijk bedrag aan middelen werd zonder toereikende prioriteitsbepaling toegekend.
- b) Door de EU gefinancierde projecten werden in groepen ingedeeld volgens administratieve criteria die gericht waren op de vergemakkelijking van het beheer van subsidies, in plaats van op grond van technische overwegingen.
- c) Het huidige financieringsmechanisme vereist dat sommige begunstigden betrokken zijn bij het onderzoek van hun eigen aanvragen en stelt hen in staat de financiering van subsidiabele projecten te beïnvloeden. Het potentieel belangenconflict werd niet voldoende tegengegaan.

VIII Hoewel de wettelijke termijn voor de uitrol van het gemeenschappelijk proefproject uiteenloopt van 2018 tot 2026 en de meeste projecten nog worden uitgevoerd, leidt de vertraagde uitvoering van sommige projecten tot een risico op niet-naleving van de wettelijke vereisten. Daarnaast moeten daadwerkelijke prestatievoordelen voor het luchtverkeersbeheer in een operationele omgeving nog steeds worden aangetoond.

IX Wij bevelen de Commissie aan om:

- 1) de doelgerichtheid van gemeenschappelijke projecten te verbeteren;
- 2) de doeltreffendheid van gemeenschappelijke projecten te versterken;
- 3) de financiële steun van de EU voor de modernisering van het luchtverkeersbeheer te evalueren;
- 4) het opstellen en indienen van financieringsaanvragen te evalueren en formaliseren;
- 5) te zorgen voor passende monitoring van prestatievoordelen van ATM-modernisering.

Inleiding

Recordniveaus aan luchtverkeer, maar een versnipperde infrastructuur

01 Luchtvervoer is belangrijk voor het concurrentievermogen van Europese industrieën en diensten en is een essentieel onderdeel van de interne markt van de EU. Het maakt de mobiliteit van personen en goederen in de EU en daarbuiten mogelijk, en stimuleert economische groei, werkgelegenheid en handel. Ongeveer 1 miljard reizigers en 16 miljoen ton vracht vertrokken van of kwamen aan op luchthavens in de EU in 2017¹. In 2018 was er sprake van een absoluut record voor het luchtverkeer in Europa van 11 miljoen vluchten, gemiddeld ongeveer 30 000 vluchten per dag. Op piekdagen werden tot 37 000 vluchten uitgevoerd in het Europese luchtruim².

02 De veilige en efficiënte stroom van dergelijke verkeersniveaus vereist een robuust systeem voor luchtverkeersbeheer (ATM — Air Traffic Management). Bij ATM zijn zowel belanghebbenden op de grond (aanbieders van luchtvaartnavigatiediensten, meteorologische informatiediensten, luchthavens en de netwerkbeheerder) betrokken als belanghebbenden in de lucht (voornamelijk commerciële luchtvaartmaatschappijen, maar ook zaken-, kleine en militaire luchtvaart). ATM waarborgt een afstand tussen luchtvaartuigen, met het oog op een veilige, efficiënte en vlotte stroom van luchtverkeer, terwijl er tegelijkertijd luchtvaartinformatie wordt verstrekt aan luchtruimgebruikers (bijv. navigatiehulpmiddelen of weersinformatie).

¹ Bron: Eurostat, passagiers-, vracht- en postvervoer door de lucht per rapporterend land.

² Bron: Eurocontrol “2018's air traffic in a nutshell”. De statistieken hebben betrekking op vluchten die volgens de instrumentvliegvoorschriften (IFR) zijn uitgevoerd binnen het bevoegdheidsgebied van de netwerkbeheerder.

Afbeelding 1 — Een afstand tussen luchtvaartuigen waarborgen



© Met dank aan Eurocontrol.

03 In Europa wordt ATM van oudsher op nationaal niveau ontwikkeld en verzorgd door de landspecifieke aanbieders van luchtvaartnavigatiediensten (air navigation service — ANS-aanbieders). Als gevolg hiervan vallen internationale vluchten achtereenvolgens onder de verantwoordelijkheid van verschillende ANS-aanbieders terwijl zij zich van het luchtruim van het ene land naar het luchtruim van een ander land bewegen. Deze versnippering van het luchtruimbeheer is aangemerkt als belangrijke factor die de prestaties van het Europese ATM-systeem belemmert, met name ten aanzien van de capaciteit en kostenefficiëntie³.

04 Hoewel het veilig een recordaantal vluchten afhandelt, is het ATM-systeem niet altijd in staat in alle behoeften van luchtruimgebruikers te voorzien. Terwijl het luchtverkeer toeneemt, nemen ook de vertragingen toe, met name sinds 2013⁴. In 2018 kreeg elk van de 11 miljoen vluchten gemiddeld te maken met 1,73 minuten en-routevertraging⁵ die kon worden toegerekend aan het ATM-systeem en die werd veroorzaakt door verschillende soorten capaciteitsbeperkingen (zie *figuur 1*). Achter

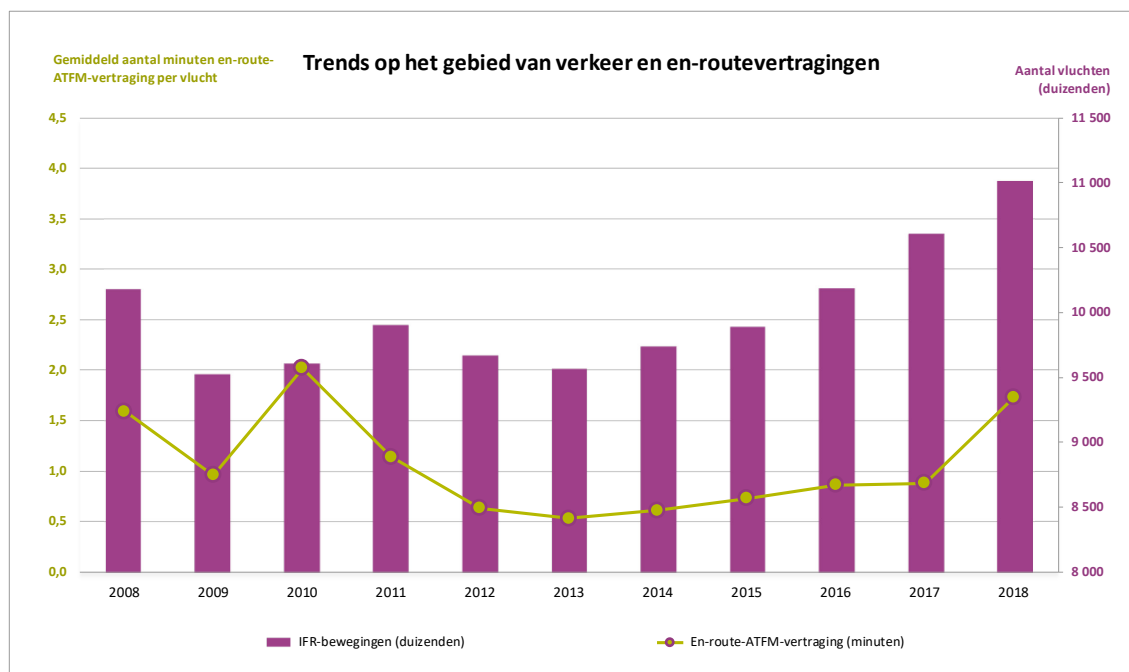
³ Zie voor een gedetailleerde analyse Speciaal verslag nr. 18/2017 van de Europese Rekenkamer over het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

⁴ Vóór 2013 werd een piek in de vertragingen geregistreerd in 2010, voornamelijk vanwege problemen als gevolg van de uitbarsting van een vulkaan in IJsland.

⁵ Bron: Netwerkbeheerder, “2018's air traffic in a nutshell”, <https://www.eurocontrol.int/news/2018-air-traffic>.

de verslaglegging van een gemiddelde vertraging gaan aanzienlijke verstoringen van de normale activiteiten verborgen, met name op piekdagen in de zomer.

Figuur 1 — Verkeer en en-routevertragingen 2008-2018



Bron: Eurocontrol.

05 Het Europese luchtverkeersbeheer wordt gefinancierd door de exploitanten van luchtvaartuigen, ook wel luchtruimgebruikers genoemd, die heffingen moeten betalen voor de diensten die zij ontvangen op basis van het type luchtvaartuig en de afstand die, volgens het geplande traject, is afgelegd in het bevoegdheidsgebied van elke ANS-aanbieder. In 2016 betaalden zij ongeveer 9 miljard EUR voor deze diensten⁶, gemiddeld iets meer dan 900 EUR per vlucht.

Het beleid inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim en Sesar: het antwoord van de EU op ondoelmatigheden bij luchtverkeersbeheer

06 Het beleid inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES — Single European Sky) is erop gericht de algemene prestaties van het luchtverkeersbeheer te verbeteren, waarbij in de behoeften van alle luchtruimgebruikers wordt voorzien. Het beleid ging in 2004 van start en voor de uitvoering ervan is een regelgevend kader

⁶ Bron: Eurocontrol, "ATM Cost-Effectiveness (ACE) Benchmarking Report for 2016". Het bedrag omvat inkomsten uit gate-to-gate-luchtvaartnavigatiediensten, met inbegrip van en-routediensten en terminaldiensten.

vastgesteld, dat gemeenschappelijke regels omvat inzake ATM-veiligheid, de verlening van ATM-diensten, luchtruimbeheer en interoperabiliteit binnen het netwerk.

07 Het regelgevende kader wordt aangevuld door een programma voor technologische modernisering, ook wel bekend als het “Sesar-project” (ATM-onderzoek voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim — Single European Sky ATM Research). Sesar is erop gericht de ATM-systemen en -procedures in Europa te harmoniseren en moderniseren door de gecoördineerde definitie, ontwikkeling en toepassing van een aantal technologieën en operationele concepten te bevorderen. Sesar werd opgesplitst in een definitiefase (om het Europese ATM-masterplan voor modernisering op te stellen), een ontwikkelingsfase (om de noodzakelijke technologische bases vast te stellen) en een uitrolfase (om de nieuwe systemen en procedures te installeren in de operationele omgeving). De EU verleent sinds het begin financiële steun aan Sesar, zoals samengevat in **tabel 1** hieronder.

Tabel 1 — Financiële steun van de EU voor het Sesar-project

Fase	Periode	EU-bijdrage (in miljoen EUR)	Financieringsbron
Definitie	2005-2007	30	TEN-V
Ontwikkeling	2007-2013	700	TEN-V en het zevende kaderprogramma
	2014-2020	585	Horizon 2020
Uitrol	2014-2020	2 500	Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen
Totaal		3 815	

Bron: ERK. De voor de periode 2014-2020 genoemde bedragen zijn provisorisch.

08 In ons Speciaal verslag nr. 18/2017 “Single European Sky: een andere cultuur, maar geen gemeenschappelijk luchtruim” behandelden we belangrijke regelgevende elementen van het beleid inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim, evenals de definitie- en ontwikkelingsfasen van het Sesar-project (2005-2013). We concludeerden dat het initiatief inspeelde op een duidelijke behoefte en leidde tot een sterkere cultuur van doelmatigheid in ATM. Het beheer van het Europese luchtruim bleef echter versnipperd en het concept van een gemeenschappelijk Europees luchtruim was nog niet bereikt. De uitrolfase viel niet onder die controle, omdat die nog aan het begin stond.

De uitrolfase van Sesar

09 Toen Sesar in 2005 van start ging, was de deelname van de EU beperkt tot de definitie en ontwikkeling: voor zowel de governance als de financiering van de uitrolfase moesten de belanghebbenden uit de industrie verantwoordelijk zijn⁷.

10 Dit standpunt veranderde echter met de tijd. In 2011 concludeerde de Commissie dat “alleen een tijdige, gesynchroniseerde en gecoördineerde uitrol, die volledig geïntegreerd is in het SES-kader, [...] effectief [zou] bijdragen tot de verwezenlijking van de prestatiedoelstellingen van het gemeenschappelijk Europees luchtruim”⁸. De Commissie besloot samen met de lidstaten dat EU-maatregelen nodig zouden zijn om de uitrol aan te moedigen van nieuwe technologieën die in de eerste twee fasen van Sesar waren ontwikkeld. Hiermee zou met name het fenomeen van het “last mover advantage” worden aangepakt, waarbij belanghebbenden ertoe neigen hun investeringen uit te stellen, omdat zij weten dat voordelen pas kunnen worden gerealiseerd wanneer alle belanghebbenden uitgerust zijn. De Commissie besloot daarnaast openbare middelen beschikbaar te stellen om belanghebbenden te compenseren voor financiële verliezen bij de uitrol. Dergelijke verliezen konden worden verwacht in het geval van militaire en staatsluchtvaartuigen, evenals in de kleine en zakenluchtvaart.

11 Om in die behoeften te voorzien, ontwikkelde de Commissie, na raadpleging van alle betrokkenen, inclusief de lidstaten en andere SES-entiteiten, de uitrolfase van Sesar rond het concept van “gemeenschappelijke projecten”⁹, die de gecoördineerde uitrol van een specifieke reeks ATM-functionaliteiten vergen (zie [tekstvak 1](#)) door een aantal belanghebbenden binnen een gedefinieerd tijdpad. De volgorde van de

⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende het project voor de realisering van een Europees nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (SESAR) en de oprichting van de gemeenschappelijke onderneming SESAR, COM(2005) 602 definitief.

⁸ Mededeling van de Commissie “Governance- en stimuleringsmechanismen voor de uitrol van Sesar, de technologische pijler van het gemeenschappelijk Europees luchtruim” — COM(2011) 923 definitief.

⁹ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie bevat alle nadere bepalingen over de definitie van gemeenschappelijke projecten, de vaststelling van governance en de identificatie van stimulansen ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het Europees masterplan inzake luchtverkeersbeheer.

specifieke stappen die nodig zijn voor de uitrol moet worden uiteengezet in een uitrolprogramma¹⁰.

Tekstvak 1

Het concept van een ATM-functionaliteit in gemeenschappelijke projecten

Een ATM-functionaliteit is een groep technologieën of procedures die gericht zijn op het verbeteren van het luchtverkeersbeheer. In de EU-wetgeving is een ATM-functionaliteit verder gedefinieerd als “een groep van operationele ATM-functies of -diensten die verband houden met traject-, luchtruim- of oppervlaktebeheer of met informatie-uitwisseling tussen de operationele omgevingen “en-route”, “terminal”, “luchthaven” of “netwerk””.

Een functionaliteit moet zorgen voor aanzienlijke verbeteringen van de netwerkprestaties, klaar zijn voor tenuitvoerlegging en een gesynchroniseerde uitrol vereisen om te worden opgenomen in een gemeenschappelijk project.

12 De governance van de uitrol kent drie niveaus:

- a) Een beleidsniveau: de Europese Commissie, die in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de vaststelling van gemeenschappelijke projecten en die de uitrolbeheerder selecteert, het uitrolprogramma goedkeurt en de EU-middelen voor de ondersteuning van de uitrol beheert (met ondersteuning van het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken — INEA, Innovation and Networks Executive Agency). Het gemeenschappelijk proefproject¹¹ (PCP — Pilot Common Project) is het eerste en tot nu toe enige gemeenschappelijke project dat door de Commissie is vastgesteld.
- b) Een beheersniveau: de uitrolbeheerder, een functie die niet aan een individu wordt toegekend, maar aan een consortium van belanghebbenden (zie [tekstvak 2](#)). De uitrolbeheerder is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van het uitrolprogramma, evenals voor het samenbrengen van de operationele belanghebbenden die de gemeenschappelijke projecten moeten uitvoeren.

¹⁰ Meer details over het uitrolprogramma zijn opgenomen in [bijlage I](#).

¹¹ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 716/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 betreffende de vaststelling van het gemeenschappelijk proefproject ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het Europese masterplan voor luchtverkeersbeheer.

- c) Een tenuitvoerleggingsniveau: de operationele belanghebbenden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van projecten in lijn met het uitrolprogramma.

Tekstvak 2

De Sesar-uitrolbeheerder

De taken van de Sesar-uitrolbeheerder werden formeel toegewezen aan een groep operationele belanghebbenden, ook wel bekend als de Sesar Deployment Alliance (SDA), door middel van een kaderpartnerschapsovereenkomst (KPO) die in december 2014 werd ondertekend en die tot eind 2020 van kracht is.

De SDA bestond in eerste instantie uit 11 ANS-aanbieders, vier groepen van luchtvaartmaatschappijen en een Europese economische belangengroep die 25 Europese luchthavens vertegenwoordigde. Vanaf 2018 zijn nog eens twee ANS-aanbieders en een luchtvaartmaatschappij lid geworden van de SDA. De leden van de SDA detacheren personeel bij de uitrolbeheerder voor de uitvoering van zijn taken.

De SDA werd oorspronkelijk opgericht als consortium van belanghebbenden zonder juridische status, maar werd in januari 2018 een internationale vereniging zonder winstoogmerk.

De activiteiten van de Sesar-uitrolbeheerder worden volledig gefinancierd door de EU. Tussen 2014 en 2017 werd in totaal 14,5 miljoen EUR toegekend.

EU-financiering voor de uitrolfase van Sesar

13 In 2013 werd Sesar in de richtsnoeren voor het trans-Europees vervoersnetwerk¹² aangemerkt als prioritair project van gemeenschappelijk belang en werd in het kader van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (Connecting Europe Facility, CEF)(¹³ een totale begroting van 3 miljard EUR gereserveerd voor de ondersteuning hiervan tijdens de periode 2014-2020. De financiële middelen werden later verlaagd tot 2,5 miljard EUR na de oprichting van het Europees Fonds voor strategische investeringen en de noodzaak om de EU-begroting te herschikken. Deze middelen worden rechtstreeks beheerd door de Commissie en haar Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA). Ze dekken tussen 20 en 50 % van de subsidiabele kosten van respectievelijk investeringen in de lucht en

¹² Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk.

¹³ Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.

investeringen op de grond. In cohesielidstaten bedraagt het financieringspercentage tot 85 % van alle subsidiabele kosten.

14 De middelen worden voornamelijk aangewend voor aan PCP gerelateerde uitvoeringsprojecten, hoewel andere ATM-projecten ook in aanmerking komen voor financiering. Tussen 2014 en 2017 publiceerde INEA zeven oproepen tot het indienen van voorstellen¹⁴, die resulteerden in de toewijzing van ongeveer 1,6 miljard EUR ter ondersteuning van 414 projecten en coördinatieactiviteiten.

¹⁴ Normaal gesproken worden oproepen tot het indienen van voorstellen op jaarlijkse basis gepubliceerd. In sommige jaren werden speciale oproepen gepubliceerd voor de cohesiemiddelen en voor een combinatie van de CEF met andere financiële mechanismen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

15 In het kader van deze controle hebben we beoordeeld hoe goed de Commissie de uitrol van Sesar sinds 2011 heeft beheerd en hoe die uitrol bijdroeg tot het behalen van de doelstellingen van haar beleid inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim. We onderzochten of de deelname van de EU aan de uitrolfase van Sesar, door middel van het voorzien in een regelgevend kader en financiële steun:

- a) gerechtvaardigd was wat betreft de Europese toegevoegde waarde en goed was ontworpen;
- b) zodanig werd uitgevoerd dat de EU-middelen op doelmatige wijze werden gebruikt;
- c) bijdroeg tot de verbetering van de prestaties van het Europese ATM.

16 We bezochten de entiteiten die betrokken zijn bij de governance van Sesar: de Europese Commissie, de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar, de Sesar Deployment Alliance, die optreedt als uitrolbeheerder, INEA, het Europees Defensieagentschap en een aantal belanghebbenden, waaronder luchthavens, ANS-aanbieders, luchtruimgebruikers en Eurocontrol. We brachten bovendien een bezoek aan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO — International Civil Aviation Organization), waar we de rol evalueerden van de EU en het Sesar-project bij het vaststellen van internationale normen op het gebied van ATM, en de Canadese ANS-aanbieder (“Nav Canada”), om inzicht te krijgen in de manier waarop ATM in een andere regionale context wordt uitgevoerd.

17 We evalueerden het aanvraag- en selectieproces dat resulteerde in de toewijzing van ongeveer 1,3 miljard EUR in het kader van de oproepen tot het indienen van voorstellen van de CEF in de periode 2014-2016. Daarnaast analyseerden we een steekproef van 17 door de EU gefinancierde projecten¹⁵, die projecten omvatte voor de uitvoering van het gemeenschappelijk proefproject alsook andere projecten die bijdroegen tot de tenuitvoerlegging van het SES. We beoordeelden de noodzaak van de onderzochte projecten en van de financiering hiervan door de EU; hun banden met het Europese ATM-masterplan en het gemeenschappelijk proefproject; en outputs van al deze projecten tot nu toe, evenals impact ervan op de prestaties van het Europese ATM.

¹⁵ In totaal werd aan de 17 geselecteerde projecten ongeveer 229 miljoen EUR aan CEF-financiering toegewezen.

Opmerkingen

De EU-verordening voor de modernisering van het luchtverkeersbeheer heeft een toegevoegde waarde, hoewel er tekortkomingen zijn

18 We hebben beoordeeld of de EU-verordening voor de modernisering van het ATM een toegevoegde waarde heeft. We hebben met name de noodzaak van coördinatie op EU-niveau geëvalueerd, evenals de vraag of doeltreffende handhavinginstrumenten beschikbaar zijn en de vraag of het PCP essentiële operationele wijzigingen aanpakt die rijp zijn voor uitvoering en die een gesynchroniseerde uitrol vergen.

Voordelen voor de ATM-modernisering van coördinatie op EU-niveau

19 We beoordeelden of maatregelen op EU-niveau bij de coördinatie van de uitrol van nieuwe technologieën of operationele procedures voor ATM:

- i) de effecten van de versnipperde verlening van luchtvaartnavigatiediensten verzachten;
- ii) zorgen voor interoperabiliteit tussen luchthavens, ANS-aanbieders, luchtruimgebruikers en de netwerkbeheerder.

20 In 2013 stelde de Commissie een verordening vast waarin het concept van gemeenschappelijke projecten werd gedefinieerd¹⁶. Door middel van de uitrol van een functionaliteit door een specifiek aantal belanghebbenden en vóór een bepaalde datum, bevorderen gemeenschappelijke projecten gecoördineerde maatregelen en beperken zij het “last mover advantage”, dat de technologische modernisering van het ATM in het verleden belemmerde. Gecoördineerde maatregelen bevorderen bovendien een netwerkperspectief van luchtverkeersbeheer dat de versnippering kan beperken.

¹⁶ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie.

Het ontbreken van sancties bij niet-naleving beperkt de mogelijke doeltreffendheid van de verordening

21 Er zal niet worden gezorgd voor het wegnemen van het zogenaamde “last mover advantage” en de tijdige uitvoering van gemeenschappelijke projecten wanneer de verordening niet wordt nageleefd. De verordening moet voorzien in mechanismen ter waarborging van de naleving die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

22 In Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie worden het doel en de inhoud van gemeenschappelijke projecten gedefinieerd, evenals regels voor de opzet, vaststelling, tenuitvoerlegging en monitoring hiervan. Er is echter niet voorzien in specifieke handhavingsmechanismen. Naast de inbreukprocedure van de EU-Verdragen, die tot de lidstaten is gericht en slechts kan worden ingeleid wanneer een geval van niet-naleving wordt ontdekt, heeft de Commissie geen bevoegdheden om niet-naleving te bestraffen, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat de vereiste functionaliteiten vóór de streefdatum worden uitgerold door de belanghebbenden. Het gebrek aan toereikende handhavingsmechanismen beperkt de doeltreffendheid van de EU-verordening.

23 Het feit dat er geen volledig onafhankelijke en van voldoende middelen voorziene nationale toezichthoudende autoriteiten (NTA's) zijn die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de ANS-aanbieders, verergert dit probleem nog verder. In het kader van het gemeenschappelijk Europees luchtruim zijn NTA's verantwoordelijk voor de certificering van en het toezicht op de nationale ANS-aanbieders, evenals voor het opstellen en monitoren van hun prestatieplannen en -streefdoelen. In ons Speciaal verslag nr. 18/2017 merkten we op dat sommige NTA's niet over voldoende middelen beschikken en niet volledig onafhankelijk zijn van de ANS-aanbieders waarop zij toezicht houden. Dit maakt het probleem van ontoereikende handhavingsmechanismen alleen maar groter.

24 In de verordening inzake het heffingenstelsel is reeds voorzien in een systeem van modulering van heffingen, met als nadrukkelijke doelstelling de uitrol van de ATM-functies van Sesar te versnellen¹⁷. De modulering is erop gericht het gedrag van operationele belanghebbenden te sturen door de navigatieheffingen te verhogen of te verlagen, afhankelijk van bijvoorbeeld de mate waarin zij zich conformeren aan

¹⁷ Artikel 16 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 391/2013 van de Commissie inzake het gemeenschappelijke heffingenstelsel. De verordening voorziet in de regels voor het in rekening brengen door ANS-aanbieders en overige belanghebbenden op de grond van de kosten van de verlening van luchtvaartnavigatiediensten aan luchtruimgebruikers.

gemeenschappelijke projecten. Het is echter aan de lidstaten om een dergelijk systeem te gebruiken en zij hebben dit nooit ten uitvoer gelegd.

Enkele PCP-functionaliteiten voldeden niet aan de criteria voor gemeenschappelijke projecten

25 Alle ATM-functionaliteiten die zijn opgenomen in een gemeenschappelijk project moeten voldoen aan drie belangrijke criteria: ze moeten een “essentiële operationele wijziging” inhouden, zoals gedefinieerd in het Europese ATM-masterplan¹⁸; ze moeten klaar zijn voor tenuitvoerlegging; en ze moeten een gesynchroniseerde uitrol vergen¹⁹. Synchronisatie vormt de kern van gemeenschappelijke projecten. Ze heeft tot doel ervoor te zorgen dat investeringen die de deelname van meerdere belanghebbenden vereisen, niet worden belemmerd door vertragingen bij sommige van hen. Om de Europese toegevoegde waarde te waarborgen, mogen gemeenschappelijke projecten geen functionaliteiten bevatten die niet aan de belangrijke criteria voldoen.

26 De eerste toepassing van het concept van gemeenschappelijke projecten vond in 2014 plaats met de vaststelling van het gemeenschappelijk proefproject (PCP — Pilot Common Project) door middel van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 716/2014 van de Commissie. Het PCP bevat in totaal zes ATM-functionaliteiten (AF), met streefdata voor uitrol tussen 2018 en 2026 (zie [tabel 2](#)):

¹⁸ In het kader van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES — Single European Sky) is het Europese masterplan voor het luchtverkeersbeheer het belangrijkste planningsinstrument voor het vaststellen van de moderniseringsprioriteiten voor het ATM. Het masterplan is een zich voortdurend ontwikkelend stappenplan waarin het kader wordt vastgesteld voor de ontwikkelingsactiviteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar, ook met het oog op de uitrolactiviteiten die moeten worden verricht door alle operationele belanghebbenden. Een essentiële operationele wijziging wordt in het masterplan gedefinieerd als een operationele wijziging in het ATM die zorgt voor aanzienlijke verbeteringen van de netwerkprestaties voor de operationele belanghebbenden.

¹⁹ Artikel 4 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie.

Tabel 2 — Het gemeenschappelijk proefproject (2014)

ATM-functionaliteit	Relevante belanghebbenden ²⁰	Einddatum ²¹
Eerdere planning van aankomende vluchten en op prestaties gebaseerde navigatie in naderingsverkeersleidingsgebieden met hoge densiteit (AF1)	ANS-aanbieders en netwerkbeheerder	2024
Luchthavenintegratie en -doorstroming (AF2)	ANS-aanbieders en luchthavens	2021-2024
Flexibel luchtruimbeheer en vrije routes (AF3)	ANS-aanbieders, netwerkbeheerder en luchtruimgebruikers	2018-2022
Op samenwerking gebaseerd beheer van het netwerk (AF4)	ANS-aanbieders, luchthavens, netwerkbeheerder en luchtruimgebruikers	2022
Initieel informatiebeheer voor het volledige systeem (AF5)	ANS-aanbieders, luchthavens, netwerkbeheerder en luchtruimgebruikers	2025
Initiële uitwisseling van informatie over trajecten (AF6)	ANS-aanbieders, netwerkbeheerder en luchtruimgebruikers	2025-2026

Bron: Uitvoeringsverordening (EU) nr. 716/2014 van de Commissie.

27 We stelden vast dat de functionaliteiten van het PCP essentiële operationele wijzigingen vormden, zoals vereist in het kader van het concept van gemeenschappelijk projecten. Ze waren echter niet allemaal rijp en klaar voor tenuitvoerlegging en/of vergden niet allemaal een gesynchroniseerde uitrol om de beoogde prestatievoordelen te realiseren.

28 We onderzochten het voorstel voor een gemeenschappelijk project dat in 2013 door de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar werd opgesteld en constateerden

²⁰ Het PCP is niet van invloed op alle genoemde belanghebbenden, aangezien hiervoor ook een geografisch toepassingsgebied is gedefinieerd.

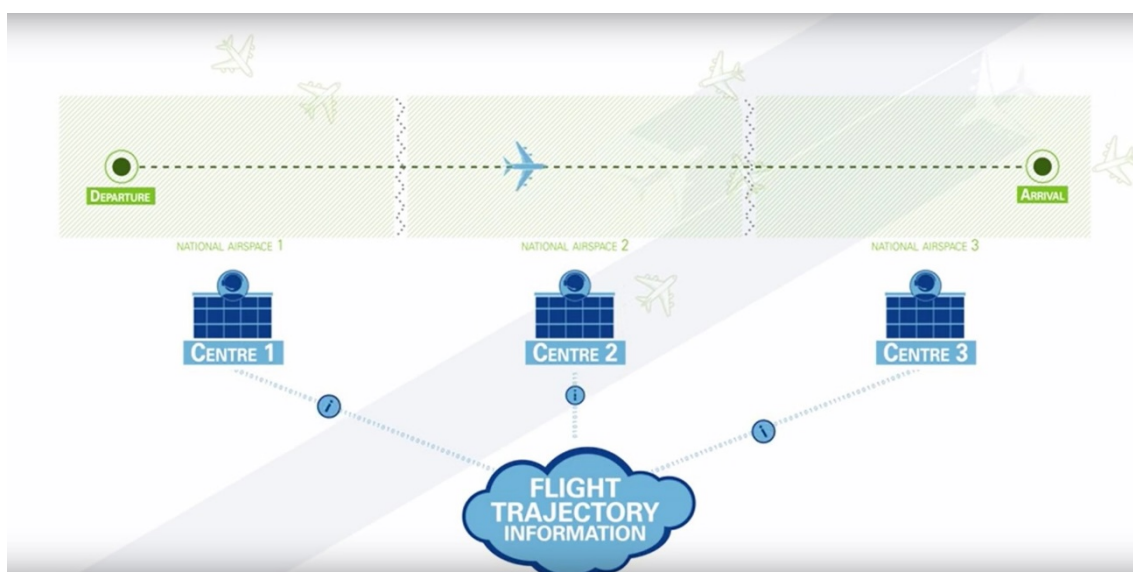
²¹ Elke ATM-functionaliteit kan bestaan uit twee of meer subfunctionaliteiten. De streefdatum voor uitrol kan per subfunctionaliteit verschillen.

dat het technologieën omvatte die op het moment van de beoordeling niet rijp waren en ten aanzien waarvan verdere O&O-werkzaamheden moesten worden uitgevoerd om ze gebruiksklaar te maken. Als gevolg hiervan omvatte het voorstel functionaliteiten ten aanzien waarvan de onderliggende O&O-werkzaamheden nog niet afgerond waren en die derhalve onvoldoende rijp waren voor opname. Uit onze analyse blijkt dat de noodzakelijke technologieën slechts geleidelijk en na goedkeuring van het PCP het niveau van rijpheid bereikten waarop de tenuitvoerlegging ervan mogelijk zou worden (21 % in 2015, 81 % in 2016). Een voorbeeld van dit gebrek aan gereedheid wordt getoond in [tekstvak 3](#).

Tekstvak 3

Interoperabiliteit van flight objects: relevant, maar nog niet klaar voor uitrol

De interoperabiliteit van flight objects vormt de kern van de Europese visie voor luchtverkeersbeheer en is een fundamenteel instrument voor de functionaliteiten 5 en 6 van het PCP. De interoperabiliteit stelt meerdere belanghebbenden (en met name de verschillende ANS-aanbieders op het traject van een vlucht) in staat elke vlucht gezamenlijk en in realtime te bekijken die relevant is of zal zijn voor hun activiteiten. Zo wordt gezorgd voor hogere niveaus van voorspelbaarheid, luchtruimcapaciteit, vluchtefficiëntie en veiligheid ten opzichte van de huidige situatie, waarin elk verkeersleidingscentrum de vlucht pas ziet wanneer deze zijn luchtruim binnenkomt. De noodzakelijke O&O-werkzaamheden van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar zijn echter complex en zullen naar verwachting ten minste tot 2020 duren.



© Met dank aan de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar.

29 Naast de O&O-werkzaamheden vereisen de meeste functionaliteiten industriebrede specificaties en normen om de uitrol hiervan mogelijk te maken. In het voorstel van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar wordt echter gewaarschuwd voor het gebrek aan een dergelijke standaardisering in de gevallen van AF's 1, 2, 5 en 6. Op dit vlak is sprake van een hiaat in het Sesar-project, aangezien noch de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar, noch de uitrolbeheerder de bevoegdheid hebben om te zorgen voor standaardisering. Deze tekortkoming vormt nog steeds een hoog risico voor de uitrol op het moment van opstellen van dit verslag.

30 Het gebrek aan rijpheid is herhaaldelijk genoemd als risico voor de uitrol door de uitrolbeheerder²², met name als potentiële oorzaak van vertragingen en van een niet-geharmoniseerde aanpak, met gevolgen voor met name de AF's 4, 5 en 6. Het heeft er bovendien toe geleid dat EU-middelen werden bestemd voor de ondersteuning van de uitrol van niet-rijpe technologieën (zie paragraaf 56).

31 Uit hoofde van de verordening moet de noodzaak van een gesynchroniseerde uitrol van een functionaliteit worden beoordeeld door de Commissie, op basis van het geografische toepassingsgebied, de streefdata voor uitvoering en de operationele belanghebbenden die de ATM-functionaliteiten moeten uitrollen²³. We stelden vast dat dergelijke criteria ontoereikend zijn, omdat deze de noodzaak van een gesynchroniseerde deelname van meerdere belanghebbenden (lucht-grond of grond-grond of beide) voor het realiseren van operationele voordelen niet aantonen. De specifieke behoefte aan gecoördineerde actie wordt er niet in genoemd. Volgens de huidige tekst van de verordening komt dus elke essentiële en rijpe functionaliteit in aanmerking voor opname in een gemeenschappelijk project.

32 Op twee na vergen alle in het PCP opgenomen functionaliteiten synchronisatie met meerdere belanghebbenden. Specifieke onderdelen van AF 1 (bijvoorbeeld op prestaties gebaseerde navigatie in naderingsverkeersleidingsgebieden met hoge dichtheid) en AF 2 (bijvoorbeeld luchthavenveiligheidsnetten) zijn echter lokaal van aard, moeten worden afgestemd op specifieke luchthavens en kunnen zelfs wanneer ze alleen onafhankelijk van anderen op lokale basis worden uitgevoerd prestatievoordelen opleveren.

²² Uitrolbeheerder van Sesar, risicobeheersplan van de uitrolbeheerder, edities 2015-2018.

²³ Artikel 4, lid 5, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie.

33 In deze twee gevallen zijn we van mening dat de toegevoegde waarde van de coördinatie op EU-niveau beperkt is. Bij de verplichte uitrol van functionaliteiten die geen synchronisatie met meerdere belanghebbenden vergen, wordt het “last mover advantage” niet aangepakt, waardoor het doel van het concept van gemeenschappelijke projecten wordt verzwakt.

EU-financiering was grotendeels overbodig

34 In het kader van dit deel hebben we onderzocht of de EU-financiering in het kader van het PCP doelgericht werd aangewend voor de begunstigden die deze het hardst nodig hadden voor de uitrol van projecten om het ATM te moderniseren. We beoordeelden het risico dat EU-financiering werd betaald aan begunstigden die de financiering niet nodig hadden (“buitenkans-effect”, zie [tekstvak 4](#)). We evalueerden de oorspronkelijke rechtvaardiging van de projectfinanciering door de Commissie, of deze situatie zich in de praktijk voordeed en de impact ervan op de investeringsbeslissingen van belanghebbenden.

Tekstvak 4

Wat is het buitenkans-effect bij EU-financiering?

Het buitenkans-effect vormt een risico voor goed financieel beheer van de EU-begroting. Het betreft de mate waarin een begunstigde de investering ook zonder financiële steun van de EU zou hebben gedaan. De toekenning van een subsidie in dergelijke gevallen betekent dat de EU-begroting ondoelmatig wordt gebruikt, aangezien deze toekenning niet nodig is voor het doen van de investering.

De belangrijkste manier waarop het risico op het buitenkans-effect kan worden beperkt, is het zodanig ontwerpen van de EU-steun dat deze slechts beschikbaar is wanneer sprake is van een vastgestelde noodzaak van openbare maatregelen. Openbare steun kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer investeringen innovatief zijn en het moeilijk is om kapitaal te verwerven of wanneer de financiële opbrengsten niet de volledige kosten van de investering dekken, bijvoorbeeld in geval van een project met voornamelijk voordelen voor het milieu.

Het risico op het buitenkans-effect kan ook worden beperkt in het proces van projectselectie. De toekennende autoriteiten kunnen informatie verkrijgen over de financiële situatie van een begunstigde en de kosten en geraamde voordelen van de investering — en op die manier beoordelen of een subsidie nodig is met het oog op de levensvatbaarheid van het project.

De oorspronkelijke logica achter de financiering werd niet gevolgd

35 EU-financiering voor de uitrol moet worden beperkt tot wat nodig is voor: het versnellen van de investeringen in trans-Europese netwerken; het mogelijk maken van projecten van gemeenschappelijk belang; projecten met een Europese toegevoegde waarde en aanzienlijke maatschappelijke voordelen die onvoldoende financiering van de markt ontvangen²⁴. De financiering moet bovendien worden beperkt tot het verzachten van situaties waarin de investering meer kost dan dat deze oplevert voor individuele belanghebbenden²⁵.

36 In haar mededeling van 2011 over governance- en stimuleringsmechanismen voor de uitrol van Sesar²⁶ merkte de Commissie op dat hoewel sprake was van sterke stimulansen voor ANS-aanbieders om in een vroeg stadium te investeren in nieuwe technologie²⁷, bepaalde andere categorieën belanghebbenden (namelijk militaire en staatsluchtvaartuigen, de kleine luchtvaart en de zakenluchtvaart) wellicht geen financiële voordelen van investeringen zien. De Commissie concludeerde vervolgens dat “[n]aar verwachting [...] in de periode 2014-2024 drie miljard euro aan EU-middelen nodig [zal] zijn om de risico's die gepaard gaan met negatieve zakenmodellen te beperken en om een hefboomwerking te hebben op particuliere middelen”.

37 Deze analyse van de Commissie strookte met het Europese ATM-masterplan dat op dat moment van kracht was en volgens welk het grootste deel van de investeringen door belanghebbenden in de lucht moesten worden gedaan (73 %). Een vertraging in de investeringen van belanghebbenden in de lucht zou de ATM-modernisering ernstig in gevaar brengen.

38 Deze logica van het aanmoedigen van belanghebbenden in de lucht om te investeren, werd in de praktijk niet gevolgd:

- a) In het door de Commissie aangenomen PCP werden de investeringsvereisten grotendeels neergelegd bij de belanghebbenden op de grond (bijna 80 %, zoals ook gepresenteerd in paragraaf 41 hieronder), een andere groep

²⁴ Overweging 2 en artikel 3 van Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.

²⁵ Overweging 20 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie.

²⁶ COM(2011) 923 definitief.

²⁷ In de prestatieregeling die van toepassing is op belanghebbenden op de grond zijn bindende streefdoelen vastgesteld voor diverse prestatiegebieden en financiële sancties voor sommige gevallen van niet-naleving.

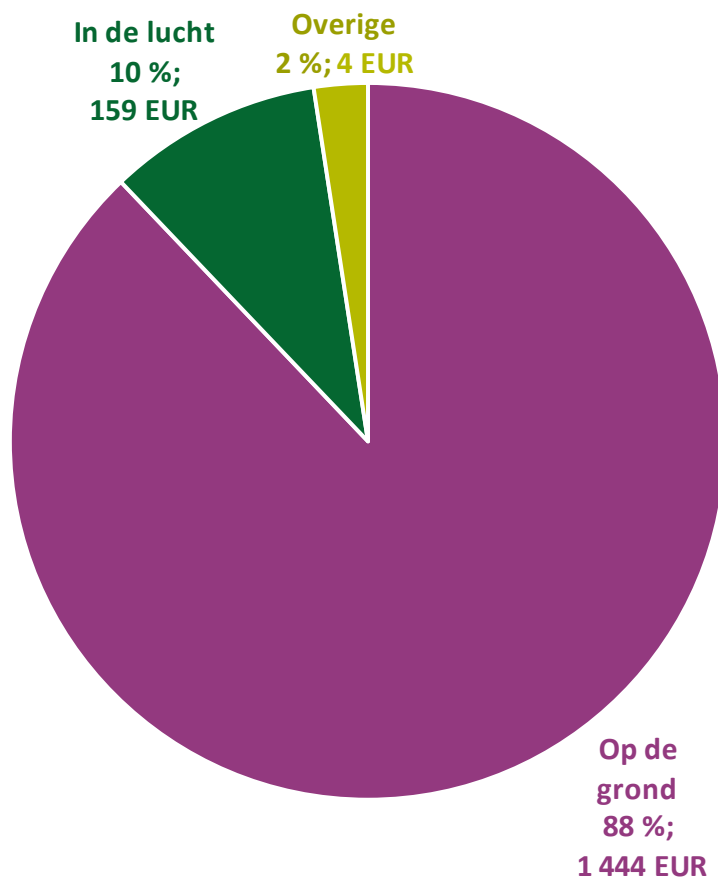
belanghebbenden dan de groep waarvoor in het Europese ATM-masterplan en de mededeling van 2011 financieringsbehoeften waren vastgesteld. Dit was het gevolg van de analyse van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar van de potentiële technologische verbeteringen die waren gepland in het masterplan: de verbeteringen die daadwerkelijk klaar waren voor tenuitvoerlegging en die synchronisatie vergden, bleken grotendeels op het gebied van belanghebbenden op de grond te liggen.

- b) Ondanks de aanzienlijke beperking van de investeringen waarvoor EU-financiering nodig werd geacht (van belanghebbenden in de lucht werd niet langer verwacht dat zij het grootste deel van de investeringen op zich namen, maar slechts 20 % hiervan), werden de oorspronkelijk voorgestelde financiële middelen niet naar beneden bijgesteld en werd in de CEF-verordening dezelfde 3 miljard EUR gereserveerd voor de periode 2014-2020. Het volledige gebruik van deze financiële middelen als zodanig zou betekenen dat deze werden aangewend voor diegenen die hier veel minder behoefte aan hadden²⁸. Bij de EU-financiering werd dus vanaf het begin een groot risico gelopen op het buitenkanseffect.

39 Uit de analyse van de subsidies die in het kader van de oproepen van 2014-2017 werden toegekend, blijkt dat de belangrijkste ontvangers van EU-subsidies belanghebbenden op de grond waren, wat in schril contrast staat met de beoordeling van de behoeften van 2011 (zie *figuur 2*).

²⁸ Belanghebbenden op de grond die luchtvaartnavigatiediensten verlenen, werken in een regelgevend kader dat hen in staat stelt de kosten van hun investeringen te verhalen op gebruikers, door middel van luchtvaartnavigatieheffingen.

Figuur 2 — Verdeling van de EU-middelen voor de Sesar-uitrol onder categorieën belanghebbenden (in miljoen EUR en als % van het totaal aan toegekende middelen in de periode 2014-2017)



Bron: Berekening van de ERK op basis van de in de periode 2014-2017 toegekende subsidies.

De kosten-batenanalyse voor het PCP was gebrekkig

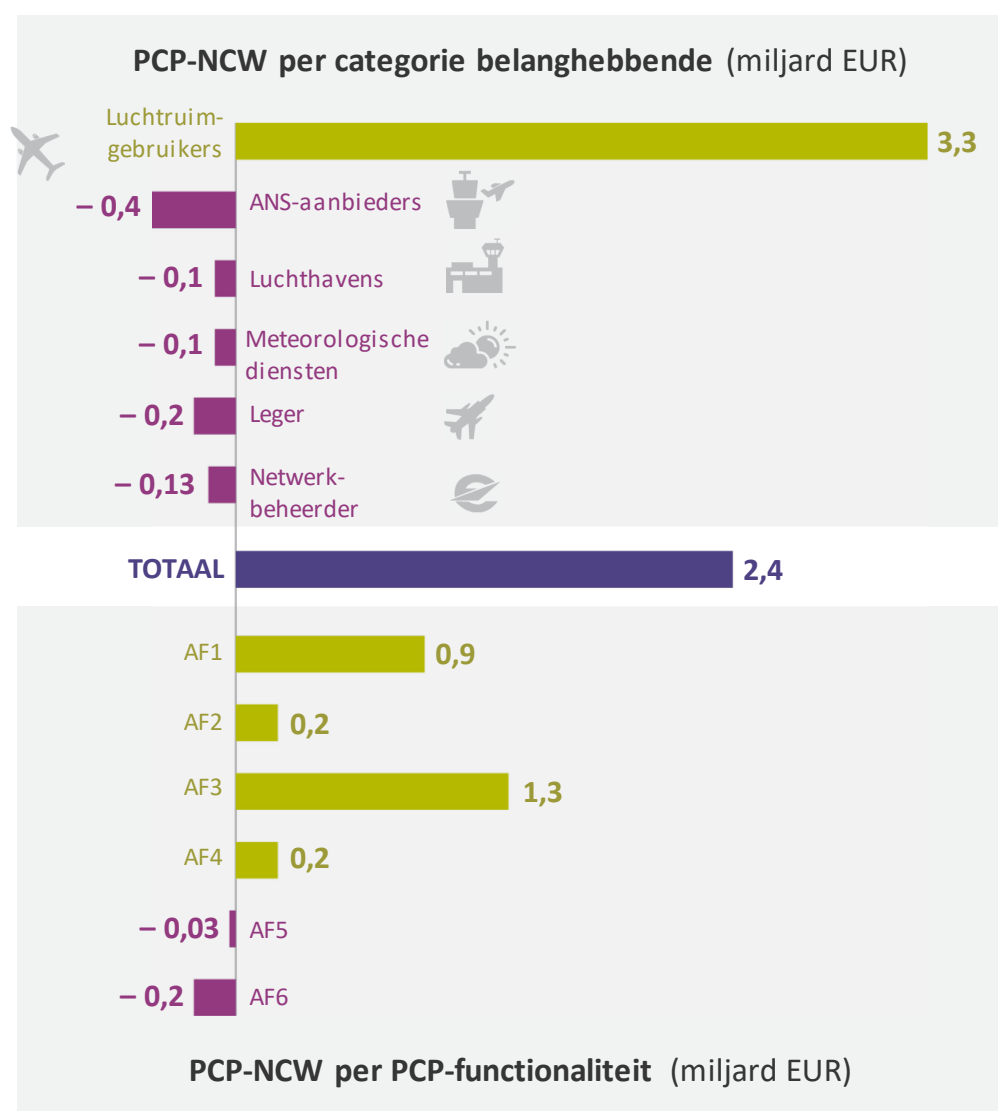
40 Op grond van de EU-verordeningen²⁹ moeten gemeenschappelijke projecten vergezeld gaan van een kosten-batenanalyse (KBA). Bij deze analyse moeten onder meer potentiële positieve of negatieve gevolgen voor specifieke categorieën operationele belanghebbenden worden bepaald en gebruikt om eventuele financiële bijstand uit de CEF op elk project te af te stemmen.

41 De KBA bij het gemeenschappelijk proefproject werd opgesteld door de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar en opgenomen in het algemene voorstel. We

²⁹ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie inzake gemeenschappelijke projecten en Verordeningen (EU) nr. 1315/2013 en (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake het trans-Europees vervoersnetwerk en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.

evalueerden de aannames en algemene resultaten hiervan. De KBA heeft betrekking op de periode 2014-2030 en presenteert een positief algemeen nettoresultaat van 2,4 miljard EUR, dat ongelijk is verdeeld onder de belanghebbenden: luchtruimgebruikers zullen naar verwachting de belangrijkste begunstigden zijn van de PCP-uitvoering, ondanks het feit dat zij relatief weinig moeten investeren (0,6 miljard EUR). De belanghebbenden op de grond moeten daarentegen de meeste investeringen doen (3 miljard EUR, of 80 % van de totale 3,8 miljard EUR zoals geraamd in de KBA), en zullen verlies maken op de investeringen. In de KBA wordt ook gewezen op verschillende bijdragen van de zes functionaliteiten (zie [figuur 3](#)).

Figuur 3 — Verschillende verwachte gevolgen van het PCP



Bron: Analyse van de ERK op basis van het voorstel van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar inzake de inhoud van een gemeenschappelijk proefproject (2013).

42 We hebben de KBA geanalyseerd en stelden vast dat deze een fundamentele fout bevat, aangezien er in de analyse van wordt uitgegaan dat de kosten en voordelen niet kunnen worden overgedragen tussen belanghebbenden. Dit klopt niet, omdat ANS-

aanbieders de kosten van de investeringen kunnen verhalen op luchtruimgebruikers overeenkomstig de verordening inzake het heffingenstelsel. De verordening biedt ANS-aanbieders de mogelijkheid om dergelijke investeringen door te berekenen aan de gebruikers, met name wanneer deze consistent zijn met het ATM-masterplan en worden uitgevoerd door middel van gemeenschappelijke projecten zoals het PCP³⁰.

43 Het niet in aanmerking nemen van de door ANS-aanbieders door middel van het heffingenstelsel gegenereerde opbrengsten resulteert in een negatief zakenmodel voor hen (van 440 miljoen EUR, zoals getoond in *figuur 3* hierboven), wat niet overeenstemt met de realiteit³¹. Daartegenover staat dat de geraamde voordelen voor luchtruimgebruikers te hoog zijn, omdat zij zullen moeten betalen voor dezelfde investeringen. Een vergelijkbare conclusie wordt getrokken voor de rest van de belanghebbenden op de grond, ook al verschillen de overdrachtsmechanismen. Een dergelijke situatie beperkt het nut van de KBA, zowel wat betreft het aansturen van de investeringsbeslissingen van belanghebbenden als wat betreft het beoordelen van de noodzaak en de toegevoegde waarde van de EU-financiering om deze te ondersteunen.

Voor de meeste gecontroleerde projecten was geen EU-financiering nodig

44 We onderzochten of met de EU-financiering erin werd geslaagd het gedrag van belanghebbenden af te stemmen op de intenties van het EU-beleid inzake de modernisering van het ATM. De financiering moest met name leiden tot investeringsbeslissingen in lijn met het ATM-masterplan en, in het bijzonder, het gemeenschappelijk proefproject.

45 Uit onze analyse blijkt dat het grootste deel van de gecontroleerde investeringsbeslissingen van belanghebbenden niet werd gestuurd of ingegeven door de EU-financiering, wat het bestaan van het buitenkanseffect bevestigt. Over 9 van de 14 projecten in de steekproef in verband met het PCP was vooruitlopend op de verordening een beslissing genomen. Sommige hiervan waren zelfs al van start gegaan. Daarnaast werd over 13 van de in totaal 17 projecten in de controlesteekproef een beslissing genomen voordat het besluit tot toekenning van de cofinanciering was

³⁰ Artikel 6, leden 3 en 4, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 391/2013 van de Commissie.

³¹ In haar PCP-voorstel van 2013 erkende de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar dat de overdracht van de kosten en baten van ANS-aanbieders aan luchtruimgebruikers in aanmerking zou moeten worden genomen in het kader van referentieperiode 2 (2015-2019) en latere perioden.

genomen. We wijzen er ook op dat in de tekst van de CEF-oproep van 2014 expliciet prioriteit werd verleend aan aanvragen in verband met investeringen waarmee reeds een begin was gemaakt.

46 Voor alle projecten in de steekproef die door ANS-aanbieders werden uitgevoerd (waaraan in totaal 159 miljoen EUR aan EU-financiering werd toegekend) gold dat dezelfde investeringen waren opgenomen in de respectievelijke prestatieplannen en vervolgens in rekening werden gebracht aan luchtruimgebruikers³². Dit leidt tot een situatie van mogelijk dubbele financiering, omdat hoewel ANS-aanbieders de kosten van hun investeringen volledig verhalen op luchtruimgebruikers door middel van de overeengekomen navigatieheffingen, zij vervolgens een EU-subsidie ontvangen die meer inkomsten oplevert en hen verder compenseert voor dezelfde investering.

47 Het heffingenstelsel heeft tot doel dergelijke elementen van dubbele financiering te beperken, door van ANS-aanbieders te vereisen de navigatieheffingen die van toepassing zijn op luchtruimgebruikers te verlagen met het bedrag van de subsidie. De verlagingen worden echter nog niet consistent door alle ANS-aanbieders toegepast: slechts één van de vijf ANS-aanbieders in de controlesteekproef trekt de subsidie geleidelijk af.

48 Zelfs wanneer de verlaging daadwerkelijk zou worden toegepast, zou deze uiteindelijk leiden tot de overdracht van de subsidie aan gebruikers, een uitkomst die geen van de overeengekomen beleidsdoelstellingen dient. Daarnaast zijn luchtruimgebruikers volgens de KBA van het PCP reeds de enige begunstigden van de uitrol hiervan, aangezien wordt gezorgd voor een beter werkend ATM-systeem. Het is niet gerechtvaardigd om aan dit voordeel nog een financiële compensatie toe te voegen in de vorm van verlaagde navigatieheffingen die uit de EU-begroting wordt betaald, met name aangezien dit wordt gedaan ongeacht het niveau van naleving van de vereisten van het PCP door luchtruimgebruikers.

³² Een vergelijkbare opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van de netwerkbeheerder, die zijn eigen prestatieplan heeft en ook valt onder het heffingenstelsel van de EU; en de belanghebbende luchthaven in de steekproef, die hoewel hij niet onder het heffingenstelsel valt, ook op grond van een nationale economische reguleringsovereenkomst werkt — die een deel van het door de EU gefinancierde project omvat.

Tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging leiden tot een verdere beperking van de doeltreffendheid van de EU-financiering

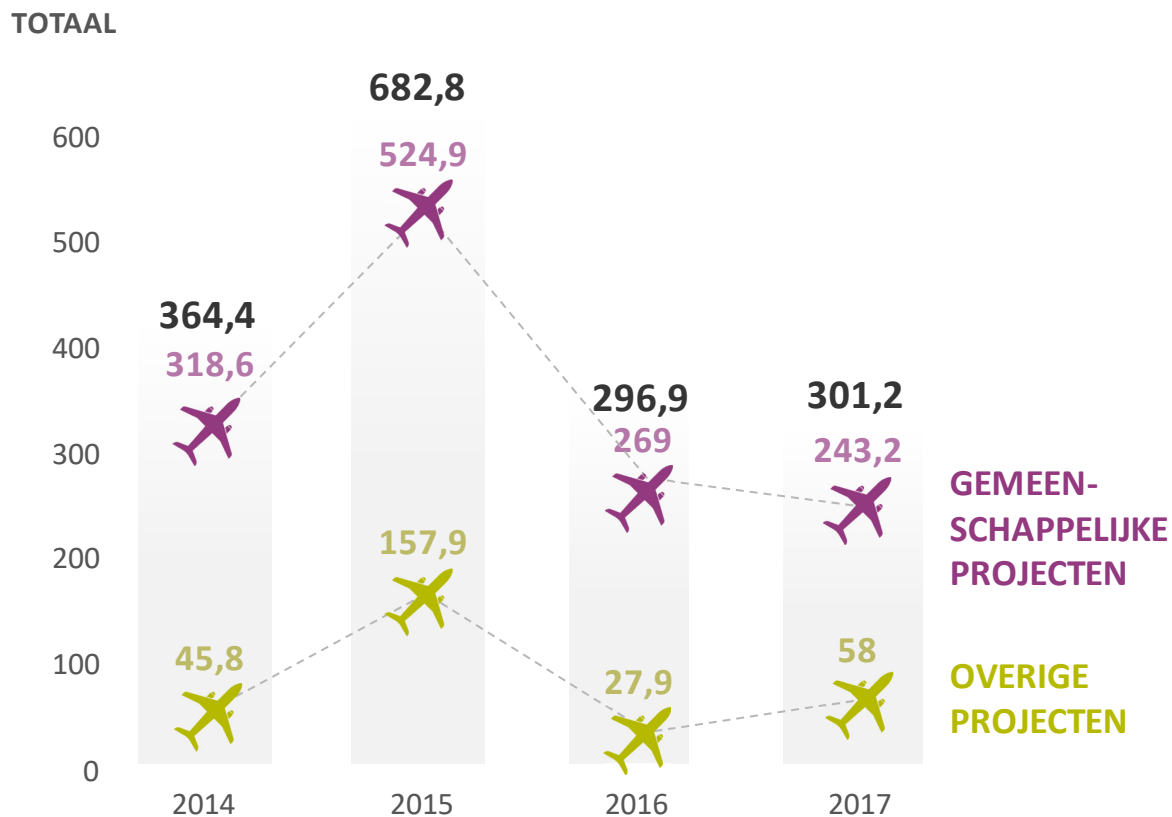
49 In dit deel hebben we onderzocht of de EU-financiering zodanig werd beheerd dat het passende gebruik van EU-middelen wordt gewaarborgd. We evalueerden de oproepen tot het indienen van voorstellen van INEA van 2014 tot en met 2017 en het door de Commissie geleide selectieproces. We beoordeelden of in de oproepen tot het indienen van voorstellen duidelijke prioriteiten waren vastgesteld, of de aanvragen werden ingedeeld in groepen om de investeringen optimaal te coördineren en of het proces vrij was van mogelijke belangenverstrengeling.

De EU-financiering werd niet op adequate wijze geprioriteerd

50 We constateerden dat er geen adequate prioritering plaatsvond:

- a) In de CEF-oproepen van 2014 en 2015 werden geen specifieke prioriteiten vastgesteld voor de financiering en werd slechts verwezen naar het PCP. Daarnaast werden de oproepen uitgeschreven zonder een goedgekeurd uitrolprogramma waarin in detail wordt beschreven wat nodig is voor de uitvoering van het PCP. Desalniettemin werd voor deze twee oproepen meer dan 1 miljard EUR toegekend (64 % van de totale EU-financiering voor Sesar die tussen 2014 en 2017 werd toegekend — zie *figuur 4*).

Figuur 4 — Toegekende bedragen per CEF-oproep (in miljoen EUR)



Bron: ERK op basis van gegevens van het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA).

- b) Omdat geen specifieke prioritering plaatsvond, werd de EU-financiering feitelijk verstrekt aan grote projecten voor de vernieuwing van het ATM-systeem die zich reeds in de investeringspijplijn bevonden en klaar waren voor tenuitvoerlegging. 53 % van de in het kader van de oproepen van 2014-2015 toegekende financiering ging naar vijf grote ANS-aanbieders.
- c) Vanaf 2016 werden in de oproepen tot het indienen van voorstellen specifieke prioriteiten vastgesteld. We stelden echter vast dat enkele prioriteiten verwezen naar elementen die buiten de reikwijdte van het PCP vallen³³. In totaal bedroegen de aan dergelijke projecten verstrekte subsidies tussen 2014 en de datum van dit verslag 141 miljoen EUR.

³³ Vanaf 2016 worden in het uitrolprogramma kern-, aanvullende en faciliterende groepen gedefinieerd. Zoals gedetailleerder beschreven in *bijlage I*, maken aanvullende groepen geen deel uit van het PCP, maar zijn zij voorwaarden hiervoor. Faciliterende groepen worden als voordelig beschouwd, maar zijn niet vereist uit hoofde van het PCP. In de oproepen van 2016 en 2017 wordt prioriteit verleend aan respectievelijk groepen 2.5.2 (faciliterend) en 6.1.1, 6.1.3 en 6.1.4 (aanvullend).

51 Bovendien werd bij alle oproepen ongeveer 20 % van de beschikbare financiering gereserveerd voor zogenaamde “overige projecten”, die werden omschreven als projecten die bijdroegen tot de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, maar die buiten de reikwijdte van het PCP vielen. In het kader van de oproepen van de periode 2014-2017 werd ongeveer 290 miljoen EUR toegekend aan projecten in deze categorie. Omdat gecoördineerde maatregelen niet vereist zijn ten aanzien van een gemeenschappelijk project, is de EU-steun voor deze categorie projecten niet zeer doeltreffend wat het tegengaan van de versnippering betreft.

52 De doeltreffendheid van de EU-financiering werd beperkt doordat er geen specifieke prioriteiten waren. Het feit dat dit gedurende de eerste twee jaar gebeurde, is bijzonder ernstig, omdat dit de periode was waarin de grootste bedragen aan financiering werden toegekend, wat betekent dat deze niet werden gebruikt voor investeringen die het belangrijkst waren voor de uitvoering van het PCP.

Bundeling van financieringsaanvragen droeg niet bij tot de doeltreffende synchronisatie van projecten en de passende evaluatie van de aanvragen

53 De EU-financiering moet de efficiënte synchronisatie en algemene coördinatie van de uitvoeringsprojecten en hieraan gerelateerde investeringen ondersteunen in lijn met het uitrolprogramma (zie [tekstvak 5](#)), dat is ontwikkeld door de uitrolbeheerder en is goedgekeurd door de Commissie. Bij de evaluatie van aan het PCP gerelateerde projecten moeten de behoefte aan synchronisatie, de potentiële verbeteringen van de netwerkprestaties en de opvulling van daadwerkelijke leemten ten aanzien van het uitrolprogramma worden beoordeeld.

Tekstvak 5

Synchronisatie zoals beschreven in het uitrolprogramma

Het uitrolprogramma is een cruciaal onderdeel van het governancekader dat is vastgesteld voor de uitrol van gemeenschappelijke projecten. Het is gestructureerd aan de hand van vier niveaus: de ATM-functionaliteiten (niveau 1) en -subfunctionaliteiten (niveau 2), zoals beschreven in het PCP; de bundels of groepen van tenuitvoerlegging (niveau 3) waarin lokale uitvoeringsprojecten (niveau 4) zijn samengevoegd.

De door de uitrolbeheerder op niveau 3 verrichte coördinatiewerkzaamheden zijn essentieel met het oog op het overkoepelende beginsel achter een gemeenschappelijk project. Bundels worden gedefinieerd als proef-/uitvoeringsinitiatieven waarin lokale uitvoeringsprojecten worden ingedeeld die

coördinatie/synchronisatie op lokaal of regionaal niveau vergen en/of waarbij dezelfde (of hetzelfde deel van een) subfunctionaliteit wordt nagestreefd³⁴.

Meer details over het uitrolprogramma zijn opgenomen in *bijlage I*.

54 In elke oproep tot het indienen van voorstellen die door INEA werd uitgeschreven, werd vermeld dat de uitrolbeheerder moet optreden als coördinator voor projecten. Aanvragers van gemeenschappelijke projecten moeten hun aanvragen afstemmen met de uitrolbeheerder, die deze moet controleren om de relevantie hiervan voor het gemeenschappelijke project te beoordelen. In de praktijk ontvangt de uitrolbeheerder individuele projectaanvragen, deelt hij deze in groepen in en dient hij gebundelde financieringsaanvragen in bij INEA.

55 We stelden met name vast dat, hoewel de bundeling ook voor technische coördinatie had kunnen worden gebruikt, deze niet voor dit doel was benut in het kader van de financiering van het gemeenschappelijke project:

- a) Hoewel de projectaanvragen per PCP-functionaliteit worden gebundeld, werden individuele projecten niet gecoördineerd en was er geen sprake van samenwerking tussen verschillende belanghebbenden bij de uitvoering hiervan. Het bundelen van individuele projecten werd in plaats daarvan ingegeven door administratieve overwegingen: het tijdpad (de geplande begin- en einddatum) en de financieringspercentages voor cohesie- en niet-cohesielanden.
- b) Ondanks dat zij werden gebundeld, werd meer dan 70 % van de gefinancierde projecten tot nu toe door individuele belanghebbenden uitgevoerd. Dit bevestigt dat de EU-financiering voor een groot deel niet wordt gebruikt om waar nodig gecoördineerde maatregelen te bevorderen.
- c) Sommige operationele concepten in het kader van het PCP waarvoor een gesynchroniseerde uitrol in beginsel dienstig zou zijn, werden in de praktijk afzonderlijk ten uitvoer gelegd door de betrokken belanghebbenden. Een voorbeeld hiervan is de tenuitvoerlegging van AF 3 — Vrije luchtcorridor, die in beginsel gecoördineerde maatregelen vergt van zowel ANS-aanbieders als luchtruimgebruikers. Uit de controle bleek echter dat deze belanghebbenden deze functionaliteit in afzonderlijke bundels uitvoeren, met verschillende tijdpaden, wat leidt tot inefficiëntie en langdurige uitvoeringsperioden.

³⁴ Kaderpartnerschapsovereenkomst, bijlage 1, deel B1.

56 Daarnaast stelden we vast dat gebundelde aanvragen bestaan uit een groot aantal individuele uitvoeringsprojecten (in één geval tot wel 104) en dat de reikwijdte hiervan zeer breed is en de volledige reeks functionaliteiten en subfunctionaliteiten beslaat die in het PCP zijn beschreven. We stelden vast dat ze, hoewel ze voldoen aan de modellen van INEA, cruciale informatie op zeer beknopte wijze weergeven. Dit betekende dat INEA de relevantie en impact van de aanvragen niet grondig kon evalueren:

- a) Alle ANS-aanbieders in de steekproef dienden projecten in ten aanzien waarvan werd beweerd dat zij een specifieke PCP-functionaliteit betroffen, maar die in werkelijkheid betrekking hadden op de vernieuwing van hun volledige ATM-systemen. Het is echter niet mogelijk om op basis van de aan INEA verstrekte informatie adequaat vast te stellen welke kosten overeenkomen met de specifieke PCP-functionaliteit die wordt nagestreefd. In het algemeen werd in het kader van de oproepen van 2014-2017 bijna 500 miljoen EUR aan EU-financiering toegekend aan verbeteringen van ATM-systemen, ongeveer 30 % van de tot nu toe in totaal verstrekte subsidies.
- b) Kosteneffectiviteitsanalyses (KEA's), die worden voorgeschreven in het kader van INEA-oproepen, worden op gegroepeerde wijze gepresenteerd en niet per individueel projectvoorstel, waardoor INEA niet kan beoordelen in hoeverre een project aansluit op de KBA van het PCP. Bovendien bleek uit onze controle dat sprake was van wijdverbreide lage KEA-scores, wat erop duidt dat de kosten-batenverhouding van de projecten waarvoor EU-cofinanciering werd aangevraagd veel slechter was dan opgenomen in de KBA van het PCP.
- c) We vonden enkele (8 van de 17) gevallen waarin de inhoud van de projecten gedeeltelijk of volledig buiten de reikwijdte van het PCP viel. In twee gevallen werd beweerd dat de gefinancierde projecten de uitrol van de uitwisseling van vluchtinformatie ondersteunden, een functionaliteit die nog niet klaar was voor tenuitvoerlegging.

57 Wij zijn van mening dat deze tekortkomingen aantonen dat het bundelen de belangrijke Sesar-doelstelling van een gesynchroniseerde uitrol heeft ondermijnd. Projecten zijn om administratieve redenen gebundeld, en niet samengevoegd in groepen van meerdere belanghebbenden die gericht zijn op het realiseren van operationele synchronisatie. Daarnaast wordt een toereikende evaluatie van de voorstellen belemmerd door de omvang, heterogeniteit en een gebrek aan transparantie binnen de bundels.

Het risico op belangenconflicten wordt onvoldoende tegengegaan

58 Het Financieel Reglement van de EU vereist dat financiële actoren en andere personen die betrokken zijn bij de uitvoering en het beheer van de begroting, de audit of de controle geen handelingen verrichten waarbij hun eigen belangen in conflict kunnen komen met die van de Unie³⁵. Daarnaast wordt in de verordening inzake de definitie van gemeenschappelijke projecten de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van het doeltreffende beheer van risico's en belangenconflicten bij de uitrolbeheerder gelegd³⁶.

59 Zoals beschreven in paragraaf 54, is in de door INEA vastgestelde regels bepaald dat de aanvragers van financiering voor projecten die het PCP ten uitvoer leggen hun voorstellen moeten afstemmen met de uitrolbeheerder, die deze individuele projectaanvragen vervolgens doorlicht. In de praktijk heeft de uitrolbeheerder ook de opstelling van aanvragen gesteund, en deze gebundeld en voor financiering ingediend bij INEA.

60 De Sesar Deployment Alliance, die optreedt als uitrolbeheerder, is een consortium bestaande uit sommige, maar niet alle ATM-belanghebbenden. De leden zijn zelf begunstigden van de financiering en detacheren personeel bij de uitrolbeheerder voor de uitvoering van zijn taken — met name het doorlichten van de eigen projecten van het lid op PCP-relevantie. Wij zijn van mening dat dit kader leidt tot een potentieel belangenconflict wat betreft de toewijzing van de EU-financiering. Dit potentieel belangenconflict werd niet voldoende tegengegaan:

- a) Er bestaat geen formeel document dat de uitrolbeheerder de verantwoordelijkheid geeft voor het indienen van gebundelde aanvragen of dat de procedures beschrijft die bij dit proces moeten worden gevolgd. Een bijzonder risico bestaat bij het doorlichten van de individuele aanvragen, waar de onafhankelijkheid van het personeel van de uitrolbeheerder dat deze doorlicht ten opzichte van de aanvrager, niet gegarandeerd is.
- b) De uitrolbeheerder documenteert de interactie met aanvragers onvoldoende bij het voorbereiden van de gebundelde aanvragen. De uitrolbeheerder houdt met name geen volledig register bij van de contacten met de betrokken belanghebbenden, de follow-upmaatregelen en de logica hierachter. Zo wordt de

³⁵ Artikel 61 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie.

³⁶ Artikel 9, lid 2, onder d), van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie.

mogelijkheid beperkt om het proces te traceren vanaf de eerste projectvoorstellen tot de uiteindelijke samenstelling van de gebundelde aanvragen (zie [tekstvak 6](#)).

- c) Teneinde de toewijzing van de middelen te optimaliseren in het kader van overinschrijvingen, adviseerde de uitrolbeheerder aanvragers van grote investeringsprojecten om deze in fasen op te splitsen en uit te spreiden over verschillende oproepen. Afhankelijk van de omvang van de projecten en de fasen hiervan, zorgt een dergelijke opsplitsing in feite dat de uiteindelijke toewijzing van financiering aan elk van deze projecten wordt aangepast.
- d) Bij de oproep van 2015 bracht de terugtrekking van enkele aanvragers na de toekenning van de financiering en voorafgaand aan het ondertekenen van de subsidieovereenkomsten INEA ertoe om de middelen die vrijkwamen vanwege deze terugtrekking te herverdelen. De herverdeling vond echter plaats op grond van een specifiek voorstel van de uitrolbeheerder. Hoewel de Commissie hier uiteindelijk mee akkoord ging, ontbrak het bij dit proces aan transparante criteria en profiteerde slechts een beperkt aantal projecten hiervan.

Tekstvak 6

Voorbeeld van onvoldoende transparantie

In het kader van de oproep van 2015 ontving de uitrolbeheerder 318 individuele voorstellen, waarvan 108 voorstellen echter niet werden opgenomen in de bundels die uiteindelijk bij INEA werden ingediend. De uitrolbeheerder voorziet niet in een systematische registratie van de onderliggende redenen voor de schrapping van deze projecten en kon de ontvangen en behouden voorstellen niet met elkaar in overeenstemming brengen. Het ontbreken van een systematische registratie heeft negatieve gevolgen voor de transparantie van het bundelingsproces.

Voor dezelfde oproep creëerde de uitrolbeheerder ook prioritaire groepen van behouden voorstellen, op grond van criteria die door hemzelf, en niet door INEA in de oproep tot het indienen van voorstellen, waren opgesteld. Dit resulteerde uiteindelijk in uiteenlopende cofinancieringspercentages voor projecten, zelfs wanneer deze gericht waren op dezelfde PCP-functionaliteiten.

Verbeteringen in het Europese ATM nog steeds niet aangetoond

61 In het kader van dit hoofdstuk hebben we onderzocht of de EU-maatregelen daadwerkelijk bijdragen tot de verbetering van de prestaties van het Europese ATM. We analyseerden de vooruitgang die tot nu toe is geboekt ten aanzien van de uitrol

van het PCP, zowel wat betreft de outputs die daadwerkelijk werden uitgerold in een echte operationele omgeving als wat betreft de prestatievoordelen die werden gerealiseerd voor het ATM-systeem. Met het oog hierop beoordeelden we of de uitvoering van het PCP op schema ligt volgens de wettelijke termijnen en of daadwerkelijke prestatieverbeteringen worden vastgesteld door het monitoringssysteem.

De uitrol is gaande, maar het risico op vertragingen neemt toe

62 In het kader van het PCP zijn uiterste termijnen voor de volledige uitrol van de zes functionaliteiten ervan vastgesteld, die uiteenlopen van 2018 tot 2026 (zie [tabel 2](#) hierboven). Naast een uiterste termijn voor de voltooiing worden in elke subsidieovereenkomst de verwachte outputs van elk uitvoeringsproject vastgesteld.

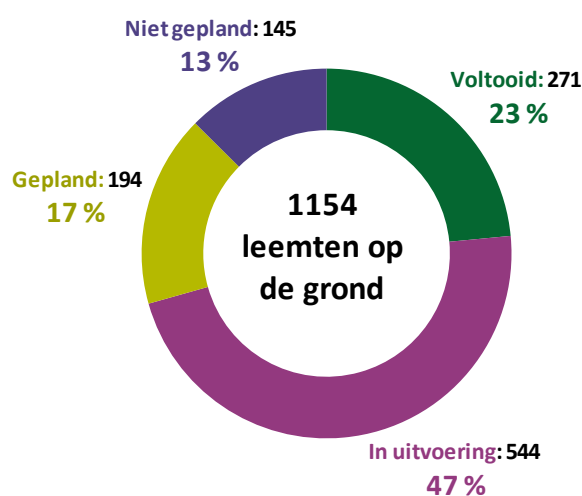
63 30 % van de PCP-componenten zijn nog niet gepland of worden gepland (zie [tekstvak 7](#)). Deze houden voornamelijk verband met de ATM-functionaliteiten 4, 5 en 6, waar sommige technologieën die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging nog niet klaar zijn voor de uitrol. In het risicobeheersplan van het uitrolprogramma wordt herhaaldelijk gewezen op deze risico's. Deze zijn deels het gevolg van het in paragraaf [28](#) beschreven gebrek aan rijpheid van de noodzakelijke technologie en concepten, en kunnen negatieve gevolgen hebben voor het behalen van de uiterste termijnen van het PCP.

Tekstvak 7

Uitvoering van het gemeenschappelijk proefproject

De uitrolbeheerder monitort de uitvoering van het PCP. Daartoe verzamelt en publiceert hij informatie over leemten in de uitvoering.

In juli 2018 was de vooruitgang ten aanzien van de uitrol van het PCP, gemeten als wat technisch bekend staat als leemten in de uitvoering³⁷, als volgt:



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Sesar-uitrolbeheerder, "Monitoring View 2018".

64 Sommige van de reeds gestarte projecten hebben te maken met vertragingen bij de uitvoering. Uit onze steekproef bleek dat drie van de zes voltooide projecten tot

³⁷ Een leemte in de uitvoering is de kleinste eenheid van uitvoeringsactiviteiten van het PCP. De leemte wordt gedefinieerd aan de hand van de combinatie van een technisch/operationeel element (bijv. een groep van het uitrolprogramma) en een geografisch element (bijv. een luchthaven of land). Indien nodig, wordt het tweede element vervangen door een belanghebbende (bijv. de netwerkbeheerder) of een groep belanghebbenden (bijv. luchttruimgebruikers). Vanwege de complexiteit van het verstrekken van een accuraat percentage van het niveau van uitrusting van de luchtvloot, worden leemten in de lucht niet voor alle betrokken groepen van het uitrolprogramma gemeten en worden hierover gerapporteerd gescheiden van de monitoring van leemten op de grond.

twalf maanden vertraging opliepen ten opzichte van de oorspronkelijke einddatum³⁸. Het verzoek van de uitrolbeheerder aan INEA om een verlenging van twalf maanden van de einddatum van achttien projecten bevestigt dat dit op bredere schaal speelt³⁹.

65 In het kader van het PCP werden naar aanleiding van de oproepen van 2014, 2015 en 2016 in totaal 299 uitvoeringsprojecten gestart. In zijn monitoringverslag van juni 2018⁴⁰ kondigde de uitrolbeheerder aan dat 72 van die 299 projecten waren afgerond. We wijzen er echter op dat 24 van de 72 projecten geen operationele oplossing bieden die reeds is uitgerold, maar studies, faciliterende instrumenten of veiligheidsgerelateerde projecten betreffen.

Er is sprake van uitdagingen voor de doeltreffende monitoring van de uitrol

66 De Commissie moet, met ondersteuning van de uitrolbeheerder, de uitrol van Sesar monitoren wat betreft de impact op de ATM-prestaties. Er moet bewijs bestaan dat de voltooide uitvoeringsprojecten hebben bijgedragen tot een verbetering van de ATM-prestaties, in vergelijking met de in het ATM-masterplan, de KBA van het PCP, het uitrolprogramma en de projectaanvraag vastgestelde verwachtingen.

67 INEA is verantwoordelijk voor het monitoren van de vooruitgang van alle projecten die uit de CEF worden gefinancierd. Omdat zij geen duidelijke bevoegdheid heeft om de prestaties te monitoren, richt INEA zich echter op de outputs van projecten in plaats van op de resultaten.

³⁸ Dergelijke vertragingen waren het gevolg van aanbestedingsprocedures die langer duurden dan verwacht of van problemen van contractanten om de overeengekomen uiterste termijnen te halen vanwege de technische complexiteit van de te leveren producten.

³⁹ De uitrolbeheerder verzocht INEA in november 2018 om de specifieke subsidieovereenkomst van een van de bundels van de oproep van 2015 te wijzigen om de looptijd van 18 van de 51 uitvoeringsprojecten (35 %) van die bundel met 12 maanden te verlengen tot eind 2019.

⁴⁰ Sesar-uitrolbeheerder, "DP Execution Progress Report", juni 2018. Het aantal gestarte en voltooide projecten is dynamisch. In februari 2019 had de uitrolbeheerder 105 voltooide projecten gepresenteerd van de in totaal 348 gestarte projecten.

68 De uitrolbeheerder is verantwoordelijk voor de monitoring van het PCP (zie paragraaf 12). We vonden enkele uitdagingen ten aanzien van dit proces:

- a) De operationele belanghebbenden die het PCP uitrollen, informeren de uitrolbeheerder regelmatig over de vooruitgang van de tenuitvoerlegging. Deze informatie wordt echter niet onafhankelijk geverifieerd. Daarnaast zijn slechts begunstigden van EU-subsidies contractueel verplicht dergelijke informatie te verstrekken, waardoor de volledige monitoring van het PCP afhankelijk is van de vrijwillige verslaglegging door anderen⁴¹.
- b) De meting van de vooruitgang ten aanzien van de uitvoering van het PCP biedt een kwantitatief overzicht (zie *tekstvak 7*), waarin wederom de nadruk wordt gelegd op de uitgerolde outputs. De meting als zodanig heeft geen betrekking op het verwezenlijken van ATM-prestatievoordelen voor operationele belanghebbenden of voor het netwerk in zijn geheel. In onze steekproef van voltooide projecten stelden we vast dat de daadwerkelijke prestatieresultaten onvoldoende werden gemeten⁴².
- c) Een solide methode voor het meten van de daadwerkelijke resultaten van projecten wordt nog ontwikkeld door de uitrolbeheerder, net zoals de vergelijking hiervan met de oorspronkelijke verwachtingen (KBA van het PCP) en de bijdrage van de resultaten tot het behalen van de streefdoelen van de prestatieplannen⁴³. Omdat deze instrumenten ontbreken, bestaat er geen zekerheid dat de verwachte voordelen worden gerealiseerd, met name voor luchtruimgebruikers.

69 Als gevolg van bovenstaande feiten is er nog steeds onvoldoende bewijs om de bijdrage aan te tonen van het PCP en door de EU gefinancierde uitvoeringsprojecten tot de ATM-prestaties in een daadwerkelijke operationele omgeving.

⁴¹ In het risicobeheersplan van het uitrolprogramma 2018 wordt gewezen op het hoge risico van de PCP-uitvoering buiten het kader van de kaderpartnerschapsovereenkomst voor de Sesar-uitrol.

⁴² We vonden één uitzondering onder de zes projecten in de steekproef, waar een daadwerkelijke verbetering was gemeten, hoewel deze niet in geld was uitgedrukt.

⁴³ Prestatieplannen zijn verplicht uit hoofde van de verordening inzake de prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten (Uitvoeringsverordening (EU) nr. 390/2013 van de Commissie).

Conclusies en aanbevelingen

70 De versnipperde verlening van luchtvaarnavigatiediensten en de noodzaak om te zorgen voor interoperabiliteit tussen luchthavens, ANS-aanbieders, luchtruimgebruikers en de netwerkbeheerder waren aanleiding voor de EU om steun te verlenen voor de uitrol van nieuwe technologieën en operationele procedures voor het ATM. Sinds 2014 gebruikt de EU twee belangrijke instrumenten om deze zorgen aan te pakken: een verordening waarin opdracht wordt gegeven tot bepaalde gecoördineerde investeringen (gemeenschappelijke projecten) en financiering uit de EU-begroting om deze te ondersteunen. In het kader van deze controle hebben we onderzocht of deze instrumenten gerechtvaardigd waren, goed werden uitgevoerd en de prestaties van het Europese ATM verbeterden.

71 We concludeerden dat het regelgevende optreden van de EU in de vorm van gemeenschappelijke projecten een toegevoegde waarde heeft, hoewel bij de eerste toepassing van dit concept — het gemeenschappelijk proefproject — niet werd voorzien in adequate handhabingsbepalingen en in het project functionaliteiten zijn opgenomen die niet voldoen aan de noodzakelijke selectiecriteria. We constateerden bovendien dat de EU-financiering ter ondersteuning van de ATM-modernisering grotendeels overbodig was en dat het beheer van de financiering tekortkomingen vertoont.

72 Het concept van gemeenschappelijke projecten bevordert gecoördineerde investeringen. Bij de eerste toepassing hiervan — het gemeenschappelijk proefproject — werden echter ten onrechte enkele functionaliteiten opgenomen die niet rijp waren en/of geen gesynchroniseerde tenuitvoerlegging door meerdere belanghebbenden vergden om de beoogde voordelen te realiseren. Daarnaast wordt de doeltreffendheid ervan gedeeltelijk ondermijnd door het ontbreken van sancties bij niet-naleving (zie de paragrafen [18-33](#)).

Aanbeveling 1 — Verbeter de doelgerichtheid van gemeenschappelijke projecten

De Commissie moet de doelgerichtheid van gemeenschappelijke projecten verbeteren door nauwkeurigere criteria voor synchronisatie vast te stellen en door de criteria voor rijpheid strikt toe te passen bij het selecteren van functionaliteiten ten aanzien waarvan opdracht moet worden gegeven voor de gecoördineerde uitrol. Het PCP moet dienovereenkomstig worden herzien.

Tijdpad: eind 2021.

Aanbeveling 2 — Versterk de doeltreffendheid van gemeenschappelijke projecten

De Commissie moet voorstellen doen om de doeltreffendheid van gemeenschappelijke projecten te verbeteren door de handhavingsmechanismen hiervan te versterken. Hiertoe kan zij bijvoorbeeld het systeem voor de modulering van heffingen verplicht stellen, dat van toepassing is op belanghebbenden op de grond en in de lucht, en dat momenteel optioneel is in het kader van de verordening inzake het heffingenstelsel. Een dergelijke modulering moet met name gunstigere navigatieheffingen omvatten voor voortrekkers op het gebied van de uitrol van gemeenschappelijke projecten.

Tijdpad: eind 2020.

73 De behoefte aan uitrolsubsidies uit de CEF is niet op toereikende wijze aangetoond, wat heeft geleid tot de financiering van projecten die ook zonder EU-steun zouden zijn uitgevoerd. De oorspronkelijke gedachte was dat de EU-steun nodig zou zijn om financiële verliezen als gevolg van de uitrol en problemen bij de toegang tot kapitaal van financiële markten te compenseren; deze factoren hadden echter een beperkte impact. De EU-financiering werd met name verleend aan belanghebbenden op de grond die reeds hadden besloten dergelijke investeringen te doen en die de kosten hiervan doorberekenen aan luchtruimgebruikers in het kader van hun normale activiteiten. Dit heeft ertoe geleid dat investeerders subsidies ontvingen voor activa en de kosten van de investeringen terugverdienden door deze te verhalen op gebruikers (zie de paragrafen [34-48](#)).

Aanbeveling 3 — Herzie de financiële steun van de EU voor ATM-modernisering

De Commissie moet de financiële steun van de EU voor de modernisering van het ATM doelgerichter aanwenden:

- a) In het huidige kader (2014-2020) moet steun in de vorm van subsidies worden beperkt tot:
 - o het onderhouden en monitoren van het uitrolprogramma, met inbegrip van activiteiten voor de technische coördinatie;
 - o het compenseren van belanghebbenden voor negatieve zakenmodellen bij het uitrollen van projecten waarmee rijpe en essentiële functionaliteiten ten uitvoer worden gelegd en die de gesynchroniseerde betrokkenheid van meerdere belanghebbenden vergen.

Tijdpad: van toepassing op oproepen tot het indienen van voorstellen vanaf 2019.

- b) Op de langere termijn moet de Commissie, als de financiering voor een dergelijke uitrol uit de EU-begroting wordt voortgezet na het huidige financiële kader, naar behoren de doelstellingen vaststellen die met de financiering moeten worden bereikt, evenals het tijdpad voor de verwezenlijking daarvan.

Tijdpad: eind 2021.

74 Aanvullende tekortkomingen bij de daadwerkelijke uitvoering van de financieringsregeling beperkten de doeltreffendheid hiervan nog verder (zie de paragrafen [49-60](#)).

- a) Een aanzienlijk bedrag aan middelen werd in het kader van de oproepen van 2014 en 2015 toegekend zonder dat duidelijke prioriteiten werden vastgesteld en toegepast.
- b) Ondanks de overkoepelende doelstelling om gecoördineerde investeringen te waarborgen, werden door de EU gefinancierde projecten in groepen ingedeeld volgens administratieve criteria die gericht waren op de vergemakkelijking van het beheer van subsidies, in plaats van op grond van technische overwegingen.
- c) Ongeacht de uiteindelijke rol van de Commissie bij het selecteren van projecten, vereist het huidige financieringsmechanisme dat sommige begunstigden, die optreden als uitrolbeheerder, betrokken zijn bij het onderzoek van hun eigen aanvragen en stelt het hen in staat de toewijzing van middelen onder subsidiabele

projecten te beïnvloeden. Het potentieel belangenconflict werd niet voldoende tegengegaan.

Aanbeveling 4 — Evalueer en formaliseer het opstellen en indienen van financieringsaanvragen

De Commissie moet:

- a) de rollen en verantwoordelijkheden van de Sesar-uitrolbeheerder bij het opstellen en indienen van financieringsaanvragen verduidelijken, stroomlijnen en formaliseren om potentiële belangenverstrengeling te beperken;

Tijdpad: eind 2019.

- b) ervoor zorgen dat toekomstige oproepen tot het indienen van voorstellen voorschrijven dat ingediende aanvragen de technische dimensie van de coördinatie weerspiegelen en ondersteunen, die het uiteindelijke doel van gemeenschappelijke projecten vormt.

Tijdpad: eind 2021.

75 Hoewel de wettelijke termijn voor de uitrol van het PCP uiteenloopt van 2018 tot 2026 en de meeste projecten nog worden uitgevoerd, stelden we vast dat de vertraagde uitvoering van sommige projecten leidt tot een risico op niet-naleving van de wettelijke vereisten, wat deels te wijten is aan de opname van niet-rijpe functionaliteiten in het PCP. Daarnaast moeten daadwerkelijke prestatievoordelen voor het ATM in een operationele omgeving nog steeds worden aangetoond (zie de paragrafen [61-69](#)).

Aanbeveling 5 — Zorg voor passende monitoring van prestatievoordelen van ATM-modernisering

De Commissie moet:

- a) ervoor zorgen dat de ATM-modernisering naar behoren wordt gemonitord. De prestatievoordelen moeten worden gemeten en vergeleken met de oorspronkelijke verwachtingen (KBA van het PCP);
- b) indien van toepassing in de prestatieregeling, ervoor zorgen dat voorgestelde streefdoelen rekening houden met alle de verwezenlijking van alle

prestatieverbeteringen, teneinde te waarborgen dat deze voor luchtruimgebruikers worden gerealiseerd.

Tijdpad: zo snel mogelijk en uiterlijk vóór de volgende vaststelling van streefdoelen(rapporteringsperiode 4 van de prestatieregeling).

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Iliana Ivanova, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 5 juni 2019.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Het uitrolprogramma

Wat is het uitrolprogramma?

Het uitrolprogramma (DP — Deployment Programme) is een document dat erop is gericht de technische kenmerken en richtsnoeren uit te werken die nodig zijn voor de uitvoering van gemeenschappelijke projecten en zodoende de inzet van de operationele belanghebbenden te bevorderen. Volgens de wetgeving⁴⁴ bevat het uitrolprogramma “een uitgebreid en gestructureerd werkplan van alle activiteiten die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de technologieën, procedures en beste praktijken die vereist zijn om de gemeenschappelijke projecten ten uitvoer te leggen”.

Afbeelding 2 — Uitrolprogramma



Bron: Sesar-uitrolbeheerder,
<https://www.sesardeploymentmanager.eu/publications/deployment-programme/>

Wie is verantwoordelijk voor het opstellen en goedkeuren van het programma?

De Sesar-uitrolbeheerder is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, bijwerken en uitvoeren van het uitrolprogramma, op voorwaarde van goedkeuring door de Commissie⁴⁵. Sinds zijn oprichting in december 2014 heeft de uitrolbeheerder het uitrolprogramma ten minste een keer per jaar geactualiseerd.

Wie wordt geraadpleegd bij het opstellen van het programma?

Voor elke versie van het uitrolprogramma worden de relevante belanghebbenden geraadpleegd. De raadpleging omvat: operationele belanghebbenden die de taak hebben gemeenschappelijke projecten uit te rollen, ongeacht of zij lid zijn van de uitrolbeheerder; en belangrijke institutionele belanghebbenden waarmee de uitrolbeheerder samenwerkingsovereenkomsten heeft ondertekend, en met name de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar, het Europees Defensieagentschap, de

⁴⁴ Artikel 11, lid 1, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie.

⁴⁵ Artikel 12, lid 1, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie.

netwerkbeheerder, de Europese Investeringsbank en EUROCAE. Het raadplegingsproces heeft verschillende cycli, waarbij de opmerkingen van belanghebbenden worden genoteerd en worden beantwoord door de uitrolbeheerder, tot de definitieve vaststelling.

Welke mate van verfijning heeft het programma?

Het gemeenschappelijk proefproject (PCP — Pilot Common Project) biedt een overzicht op hoog niveau (functionaliteiten en subfunctionaliteiten) van wat door wie wanneer moet worden uitgerold. Om ervoor te zorgen dat operationele belanghebbenden begrijpen welke investeringen zij moeten doen om de functionaliteiten waartoe in het PCP opdracht is gegeven uit te rollen en om deze investeringen te vergemakkelijken, is in het uitrolprogramma gezorgd voor meer verfijning door middel van het concept van groepen. Een groep is een reeks homogene technologische en operationele elementen die moeten worden uitgerold binnen een bepaald geografisch toepassingsgebied en tijdpad. Voor elke groep is in het uitrolprogramma informatie opgenomen over het toepassingsgebied, de betrokken belanghebbenden, het tijdpad voor uitvoering, onderlinge afhankelijkheden met andere groepen en de verwachte prestatieverbeteringen.

In de versie van het uitrolprogramma van 2018 zijn 48 groepen gedefinieerd die weer in drie clusters zijn gebundeld:

- 36 kerngroepen. Deze komen overeen met operationele en technologische verbeteringen die noodzakelijk zijn voor de PCP-verordening en binnen het toepassingsgebied daarvan vallen.
- 7 faciliterende groepen. Deze omvatten uitvoeringsactiviteiten die geacht worden de algehele prestaties van het ATM te verbeteren. Ze vallen echter niet onder het toepassingsgebied van het PCP;
- 5 aanvullende groepen. Deze groepen zijn voorwaarden voor PCP-functionaliteiten, maar vallen niet onder het toepassingsgebied van het PCP zelf.

Hoe wordt het programma gebruikt om prioriteiten vast te stellen?

Het uitrolprogramma omvat een uitrolbenadering waarin is aangegeven welke groepen op de korte termijn nodig zijn om een tijdige uitrol van het volledige programma te realiseren. De uitrolbeheerder moedigt de betrokken operationele belanghebbenden aan om deze benadering te volgen en hun uitrolactiviteiten te richten op dergelijke groepen die het dringendst noodzakelijk worden geacht. Bovendien wordt in de CEF-oproepen van INEA vanaf 2016 prioriteit verleend aan die

projectvoorstellen die de tenuitvoerlegging van bepaalde groepen van het uitrolprogramma ondersteunen.

Wie monitort de uitvoering van het programma?

De uitrolbeheerder is verantwoordelijk voor de monitoring van de tenuitvoerlegging van het uitrolprogramma. Hij verzamelt jaarlijks informatie van de operationele belanghebbenden om te bepalen welke groepen reeds zijn uitgerold, welke nog worden uitgerold en welke zijn gepland of nog moeten worden gepland. De belanghebbenden melden bovendien de verwachte data waarop de groepen zullen worden voltooid. Deze informatie stelt de uitrolbeheerder in staat om de leemten in de uitvoering te kwantificeren, die worden gebruikt als basis om de vooruitgang van de PCP-uitvoering te meten.

Acroniemen en afkortingen

AF: ATM-functionality

ANS-aanbieder: aanbieder van luchtvaarnavigatiediensten (Air Navigation Services)

ATFM: regeling van luchtverkeersstromen (Air Traffic Flow Management)

ATM: luchtverkeersbeheer (Air Traffic Management)

CEF: financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (Connecting Europe Facility)

EUROCAE: Europese Organisatie voor burgerluchtvaartapparatuur (European Organisation for Civil Aviation Equipment)

Eurocontrol: Europese Organisatie voor de veiligheid van de luchtvaart

ICAO: Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organization)

IFR: Instrumentvliegvoorschriften (Instrument Flight Rules)

INEA: Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (Innovation and Networks Executive Agency)

KBA: kosten-batenanalyse

KPO: kaderpartnerschapsovereenkomst

O&O: onderzoek en ontwikkeling

PCP: gemeenschappelijk proefproject (Pilot Common Project)

SDA: Sesar Deployment Alliance

SES: gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky)

Sesar: ATM-onderzoek voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky ATM Research)

TEN-V: trans-Europees vervoersnetwerk

Woordenlijst

Aanbieder van luchtvaartnavigatiediensten (ANS-aanbieder): openbaar of particulier lichaam dat luchtvaartnavigatiediensten voor het algemene luchtverkeer aanbiedt.

ATM-functionaliiteit: een groep van operationele ATM-functies of -diensten die verband houden met traject-, luchtruim- of oppervlaktebeheer of met informatie-uitwisseling tussen de operationele omgevingen “en route”, “terminal”, “luchthaven” of “netwerk”.

ATM-onderzoek voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim (Sesar — Single European Sky ATM Research): een project dat gericht is op de verbetering van de ATM-prestaties door middel van de modernisering en harmonisatie van de ATM-systemen via de definitie, ontwikkeling, validatie en uitrol van innovatieve technologische en operationele ATM-oplossingen.

En-route-ATFM-vertraging: een kernprestatie-indicator voor de capaciteit waarmee de gemiddelde en-route-ATFM-vertraging per vlucht wordt gemeten die kan worden toegeschreven aan luchtvaartnavigatiediensten en wordt uitgedrukt als het verschil tussen de geraamde door de luchtvaartmaatschappij aangevraagde vertrektijd in het laatste ingediende vliegplan en de berekende vertrektijd die is toegewezen door de netwerkbeheerder.

Eurocontrol: de Europese Organisatie voor de veiligheid van de luchtvaart is een intergouvernementele organisatie die in 1960 is opgericht en die zich richt op het bevorderen van veilige, efficiënte en milieuvriendelijke luchtverkeersactiviteiten in de gehele Europese regio. Naast andere taken voert de organisatie de taken van de netwerkbeheerder uit en ondersteunt zij de Commissie en het prestatiebeoordelingsorgaan bij de tenuitvoerlegging van de prestatie- en heffingsregelingen.

Europees ATM-masterplan: het belangrijkste planningsinstrument voor het vaststellen van de prioriteiten van de ATM-modernisering, zoals overeengekomen door de ATM-belanghebbenden. Het masterplan is een zich voortdurend ontwikkelend stappenplan waarin het kader wordt vastgesteld voor de ontwikkelingsactiviteiten van de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar, ook met het oog op de uitrolactiviteiten die moeten worden verricht door alle operationele belanghebbenden.

Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen: een financieringsinstrument voor het verstrekken van financiële bijstand van de EU aan trans-Europese netwerken teneinde projecten van gemeenschappelijk belang in de sectoren vervoer, telecommunicatie- en energie-infrastructuur te ondersteunen en potentiële

synergieën tussen deze sectoren te benutten. Naast subsidies biedt de CEF financiële ondersteuning aan projecten door middel van innovatieve financieringsinstrumenten, zoals garanties en projectobligaties.

Gemeenschappelijk proefproject (PCP): het eerste gemeenschappelijke project ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het Europese ATM-masterplan. In het PCP zijn 6 ATM-functionaliteiten aangewezen. Het plan werd vastgesteld als Uitvoeringsverordening (EU) nr. 716/2014 van de Commissie.

Gemeenschappelijke Onderneming Sesar: een publiek-privaat partnerschap dat werd opgericht om de activiteiten van de ontwikkelingsfase van het Sesar-project te beheren. De Gemeenschappelijke Onderneming Sesar heeft tot doel de modernisering te bevorderen van het Europese luchtverkeersbeheerssysteem door coördinatie en concentratie van alle relevante onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen in de EU. Ze is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Europese ATM-masterplan.

Gemeenschappelijke projecten: EU-verordeningen waarin opdracht wordt gegeven om een reeks ATM-functionaliteiten op tijdige, gecoördineerde en gesynchroniseerde wijze uit te rollen teneinde essentiële operationele wijzigingen te bewerkstelligen. In het kader van gemeenschappelijke projecten worden de ATM-functionaliteiten geïdentificeerd die het passende niveau van industrialisering hebben bereikt, rijp zijn voor uitvoering en een gesynchroniseerde uitrol vergen.

Interoperabiliteit: een geheel van functionele, technische en operationele eigenschappen die worden vereist van de systemen en onderdelen van het Europese ATM-netwerk en van de procedures voor de werking van het netwerk, teneinde de veilige, naadloze en efficiënte werking van het netwerk te verzekeren. Interoperabiliteit wordt bereikt door er zorg voor te dragen dat de systemen en onderdelen voldoen aan de essentiële eisen.

Kosteneffectiviteitsanalyse: in het algemene kader van de CEF-oproepen tot het indienen van voorstellen is een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) bedoeld om projecten te identificeren die, voor een bepaald outputniveau (bijv. naleving van een bepaalde norm), de netto contante waarde van de kosten tot een minimum beperken. Ten aanzien van de aan het PCP gerelateerde projecten heeft de uitrolbeheerder KEA's opgesteld om aan te tonen hoe de kosten-batenverhouding van het kandidaatproject in verhouding staat tot die van het PCP in zijn geheel. Een KEA-score van 1 zou betekenen dat de kosten-batenverhouding van het project perfect is afgestemd op de verwachtingen van het PCP.

Luchtruimgebruikers: exploitanten van burgerlijke (commerciële luchtvaartmaatschappijen en de kleine luchtvaart) of militaire luchtvaartuigen.

Luchtvaartnavigatiediensten: luchtverkeersdiensten (voornamelijk luchtverkeersleiding); communicatie-, navigatie- en surveillancediensten (CNS); meteorologische diensten (MET), en luchtvaartinformatiediensten (AIS — aeronautical information services).

Luchtverkeersbeheer (Air Traffic Management - ATM): de verzameling van diensten in de lucht en op de grond (luchtverkeersdiensten, luchtruimbeheer en de regeling van luchtverkeersstromen) die nodig zijn om de veiligheid en de doelmatigheid van de luchtvaartuigbewegingen in alle fasen te waarborgen.

Luchtverkeersleider: een persoon die bevoegd is om luchtverkeersleidingsdiensten te verlenen.

Luchtverkeersleiding: een dienst die wordt verleend om een veilige afstand tussen luchtvaartuigen te waarborgen en om een geordende luchtverkeersstroom te handhaven.

Netwerkbeheerder: een rol die in 2011 door de Europese Commissie werd gecreëerd om belangrijke taken uit te voeren op supranationaal (netwerk-)niveau: de centrale regeling van luchtverkeersstromen, de coördinatie van het gebruik van schaarse hulpmiddelen en het ontwerp van het Europese routenetwerk. De taak van netwerkbeheerder is tot eind 2019 toegewezen aan Eurocontrol.

Prestatie- en heffingsregelingen: de prestatieregeling voorziet in bindende streefdoelen voor ANS-aanbieders op de belangrijke prestatiegebieden veiligheid, milieu, luchtruimcapaciteit en kostenefficiëntie. De heffingsregeling voorziet in de regels voor de berekening van de eenheidstarieven die luchtruimgebruikers moeten betalen voor het gebruik van luchtvaartnavigatiediensten.

Regeling van luchtverkeersstromen: een regeling die is vastgesteld om een veilige, geordende en vlotte luchtverkeersstroom te waarborgen. De regeling omvat een reeks regels en procedures die zijn ontwikkeld om te zorgen voor een optimaal gebruik van de beschikbare luchtverkeersleidingscapaciteiten en om te waarborgen dat het verkeersvolume verenigbaar is met de door de betrokken aanbieders van luchtvaartnavigatiediensten gemelde capaciteiten.

Sesar Deployment Alliance: de SDA werd oorspronkelijk opgericht als consortium van belanghebbenden zonder juridische status, onderworpen aan de bepalingen van de KPO en een interne samenwerkingsovereenkomst. In januari 2018 werd de status van de SDA veranderd in een internationale vereniging zonder winstoogmerk. De SDA treedt op als Sesar-uitrolbeheerder voor de periode 2014-2020.

Sesar-uitrol: de activiteiten en processen die verband houden met de industrialisering en tenuitvoerlegging van de in het ATM-masterplan vermelde ATM-functionaliteiten.

Sesar-uitrolbeheerder: een functie die werd vastgesteld in Uitvoeringsverordening (EU) nr. 409/2013 van de Commissie en werd geformaliseerd door middel van een kaderpartnerschapsovereenkomst. De taak bestaat voornamelijk in: het ontwikkelen, voorstellen, onderhouden en uitvoeren van het uitrolprogramma; het verenigen van de operationele belanghebbenden die de gemeenschappelijke projecten moeten uitvoeren; het zorgen voor een efficiënte synchronisatie en algemene coördinatie van de uitvoeringsprojecten en de gerelateerde investeringen.

Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA): een Europees agentschap dat in 2014 door de Europese Commissie werd opgericht om de technische en financiële tenuitvoerlegging van bepaalde EU-programma's, waaronder de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, te beheren.

Vrije luchtkorridor: een specifiek luchtruim waarin gebruikers vrij een route kunnen plannen van een bepaald punt van binnenkomst tot een bepaald punt waarop de zone weer wordt verlaten. Afhankelijk van de beschikbaarheid van het luchtruim kan de route rechtstreeks van het ene naar het andere punt worden gepland of via tussenliggende (gepubliceerde of niet-gepubliceerde) routepunten, zonder te verwijzen naar het ATS-routenetwerk. In dit luchtruim worden vluchten nog steeds geleid door de luchtverkeersleiding.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=50455>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=50505>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerst thema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II “Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie”, die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door ERK-lid George Pufan, ondersteund door kabinetschef Patrick Weldon en kabinetsattaché Mircea Radulescu, hoofdmanager Pietro Puricella, taakleider Afonso Malheiro en controleurs Luis De La Fuente Layos, Romuald Kayibanda, David Boothby en Maria Pia Brizzi.



Van links naar rechts: Patrick Weldon, Luis De La Fuente Layos, Romuald Kayibanda, Pietro Puricella, Afonso Malheiro, Maria Pia Brizzi, George Pufan, Mircea Radulescu.

Bij deze controle hebben we het EU-optreden in de uitrolfase van Sesar, de technologische pijler van het EU-initiatief Single European Sky (SES) geëvalueerd. Sesar is erop gericht het systeem voor luchtverkeersbeheer (ATM — Air Traffic Management) in heel Europa te harmoniseren en moderniseren.

In het algemeen concluderen we dat het regelgevende optreden van de EU in de vorm van gemeenschappelijke projecten een toegevoegde waarde heeft. We constateerden echter ook dat de EU-financiering ter ondersteuning van de ATM-modernisering grotendeels overbodig was en dat het beheer van de financiering enkele tekortkomingen vertoont. We doen een aantal aanbevelingen aan de Europese Commissie om bij te dragen tot de verbetering van haar steun voor ATM-modernisering.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2019.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

PDF ISBN 978-92-847-2154-2 doi:10.2865/4008

QJ-AB-19-007-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-2131-3 doi:10.2865/72331

QJ-AB-19-007-NL-Q