

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 1.10.2008
KOM(2008) 596 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

**Yhteinen ilmailualue naapurimaiden kanssa vuoteen 2010 mennessä – kertomus
edistymisestä**

KOMISSION TIEDONANTO

Yhteinen ilmailualue naapurimaiden kanssa vuoteen 2010 mennessä – kertomus edistymisestä

1. MIKSI ON TARPEEN PERUSTAA YHTEINEN ILMAILUALUE NAAPURIMAIEN KANSSA VUOTEEN 2010 MENNESSÄ?

1. Yhteisön ulkoisen ilmailupolitiikan kehittämisestä 27. kesäkuuta 2005 antamissaan päätelmissä neuvosto pani tyytyväisenä merkille, että yhteisen ilmailualueen kehittämisessä EU:n naapurimaiden kanssa vuoteen 2010 mennessä oli edistytty.
2. Yhteinen ilmailualue sopii yhteen yhteisön lentoliikennepolitiikan laajempien tavoitteiden kanssa ja muodostaa yhdessä eräiden kansainvälisten sopimusten kanssa yhden tämän politiikan tukipilareista. Näitä sopimuksia ovat niin sanotut horisontaalisopimukset sekä kattavat lentoliikennesopimukset, joita EU on tehnyt maailmanlaajuisesti tärkeimpien kumppaniensa kanssa. Yhteinen ilmailualue täydentää myös Euroopan naapuruuspolitiikan laajempia tavoitteita. Naapuruuspolitiikallaan yhteisö edistää vakautta ja kestävästä kehitystä itä- ja etelärajoillaan.
3. Tehokas liikenne ja varsinkin tehokas lentoliikenne voi edistää merkittävästi talouskasvua, teknistä yhteistyötä ja ihmisten välistä kanssakäymistä EU:n ja sen naapurimaiden välillä. Lisäksi yhteistä ilmailualueutta koskevat sopimukset mahdollistavat täysimittaisen osallistumisen yhteen sisämarkkinoiden keskeisistä toiminnoista ja toimivat näin ollen kumppanivaltiolle esimerkkinä ja kannustimena syventää taloudellista integraatiotaan EU:n kanssa.
4. Välimeren unionin¹ sekä EU:n ja sen itäisten naapurimaiden välisten yhteyksien tiivistämistä koskevan tavoitteen kannalta yhteisellä ilmailualueella on entistäkin suurempi merkitys. Lopullisena tavoitteena olisi oltava koko Euroopan kattava yksi ainoa lentoliikenteen markkina-alue, joka perustuu yhteisiin sääntöihin ja voi kattaa jopa 60 maata, joissa on yhteensä noin miljardi asukasta. Pelkästään vuonna 2007 EU:n ja sen Euroopassa, Itä-Euroopassa, Keski-Aasiassa sekä Välimeren alueella ja Lähi-idässä² sijaitsevien naapurimaiden välisen liikenteen matkustajamäärä oli yli 120 miljoonaa, mikä on yli 20 prosenttia enemmän kuin vuonna 2004. Tämä määrä

¹ Barcelonan prosessi: Välimeren unioni. Prosessi käynnistettiin Pariisissa 13.6.2008. Sen tavoitteena on elävöittää kumppanuussuhdetta edistämällä tasapainoisempaa hallintoa ja näkyvyyttä (Komission tiedonanto – Barcelonan prosessi: Välimeren unioni, KOM(2008) 319 (lopullinen)).

² Albania, Algeria, Armenia, Azerbaidžan, Bosnia ja Hertsegovina, Egypti, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Georgia, Islanti, Israel, Jordania, Kazakstan, Kirgisia, Kroatia, Libanon, Libya, Marokko, Moldovan tasavalta, Montenegro, Norja, Palestiina, Sveitsi, Syyria, Tadžikistan, Tunisia, Turkki, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan, Valko-Venäjä, Venäjä ja Serbia sekä Kosovo, sellaisena kuin se on määritelty YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1244/99.

on yli 45 prosenttia EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välisen lentoliikenteen kokonaismäärästä³.

5. Ilmailu Euroopassa muuttuu nopeasti, ja EU:sta on tulossa alan tärkein instituutio ja sääntelijä. Tämä lisää Euroopan yhteisön vastuuta: sen olisi kyettävä varmistamaan naapurimaiden asianmukainen osallistuminen. Keskeiset haasteet kuten ilmailun turvallisuuden ja turvaamisen korkean tason säilyttäminen, ilmaliikenteen hallinnan optimointi tai ilmastonmuutoksen torjuminen eivät ole ainoastaan Euroopan yhteisön sisäisiä. Naapurimaat olisi kutsuttava osallistumaan toimiin, joilla EU pyrkii vastaamaan näihin haasteisiin.
6. Yhteisö on asettanut yhteisen ilmailualueen tavoiteajankohdaksi vuoden 2010. Tässä tiedonannossa komissio tarkastelee asiassa tähän mennessä tapahtunutta edistystä. Sen jälkeen, kun yhteisen ilmailualueen hanke käynnistettiin, on saatu paljon kokemuksia, jotka olisi hyödynnettävä hankkeen tehostamiseksi ja vauhdittamiseksi.

2. MITÄ TÄHÄN MENNESSÄ ON SAAVUTETTU?

2.1. Maakohtaiseen lähestymistapaan perustuva joustava hanke

7. Yhteisen ilmailualueen maat ovat erilaisia. EU tarjoaa kaikille kumppaneilleen samanlaista suhteiden syventämistä, mutta maakohtainen lähestymistapa – kuten Euroopan naapuruuspolitiikkakin – sisältää mahdollisuuksia joustoon ja eriyttämiseen. Mahdollisia ratkaisuja on yhtä monta kuin kumppanimaitakin. Lähestymistavassa otetaan asianomaisen maan poliittisen tilanteen ja uudistustavoitteiden ja -saavutusten lisäksi huomioon se, miten maa haluaa kehittää suhteitaan EU:hun.
8. Yhteisen ilmailualueen alkuvaiheet voidaan ajoittaa jo vuoteen 1993, jolloin yhteisön ulkopuolisten maiden integrointi EU:n liikennepolitiikkaan vietiin mahdollisimman pitkälle Euroopan talousalueesta tehdyllä sopimuksella⁴. Tästä oli tuloksena, että Norja, Islanti ja Liechtenstein osallistuvat ilmailun sisämarkkinoihin aivan kuten EU:n jäsenvaltiotkin. Samanlainen hyvin pitkälle toteutunut integraatio saavutettiin erillisellä lentoliikennesopimuksella Sveitsin kanssa vuonna 2002⁵. Myöhemmin mukaan on otettu myös muita maita. Nykyisin on käytössä kaksi pääasiallista tapaa, joilla EU jatkaa yhteisen ilmailualueen kehittämistä: ilmailun sisämarkkinat ja Euro–Välimeri-ilmailusopimus.
9. Ilmailun sisämarkkinat on valittu ratkaisumalliksi niiden maiden kanssa, jotka ovat jo mukana ilmailun yleiseurooppalaisissa institutionaalisissa puitteissa. Tällaisia ovat esimerkiksi Länsi-Balkanin maat, jotka ovat aloittaneet lainsäädäntönsä lähentämisen EU:n säännöstöön osallistumalla esimerkiksi Eurocontrol ja ilmailuviranomaisten yhteistyöelimeen JAA:han. Ilmailun sisämarkkinoihin perustuvissa ratkaisuissa kumppani, josta on myöhemmin tarkoitus tulla EU:n jäsenvaltio, integroidaan täysin

³ EU:n alueella ja sen ulkopuolella sijaitsevien lentoasemien välillä kuljetettujen lentomatrustajien määrä nousi 250 miljoonaan jo vuonna 2006 (Eurostat, Statistics in Focus - Transport, 52/2008).

⁴ Sopimus Euroopan talousalueesta (EYVL L 1/1994, 31.1.1994, s. 3).

⁵ Euroopan yhteisön ja Sveitsin välisen sopimus lentoliikenteestä (EYVL L 114, 30.4.2002, s. 73).

ilmailun sisämarkkinoihin. Komissio on viimeksi aloittanut tämän mallin pohjalta kattavat lentoliikenneneuvottelut Ukrainan kanssa.

10. Euro–Välimeri-lentoliikennesopimus on tehty Marokon kanssa. Siinä määrätään lainsäädännön pitkälle menevästä yhdenmukaistamisesta, vähitellen toteutettavasta markkinoiden avaamisesta sekä investointimahdollisuuksien lisäämisestä. Sopimus toimii mallina muiden Välimeren alueella sijaitsevien EU:n kumppanimaiden kanssa myöhemmin tehtäville ilmailusopimuksille. Neuvosto onkin jo valtuuttanut komission käymään tämän mallin pohjalta kattavia lentoliikenneneuvotteluja Israelin ja Jordanian kanssa. Komissio tukee yhteisen ilmailualueen kehittämistä Välimeren alueella Euro–Välimeri-liikennefoorumissa kehitetyllä kunnianhimoisella Euromed-ilmailuhankkeella⁶, jossa pyritään lähentämään MEDA-ohjelman maiden lainsäädäntöä EU:n ilmailusäännöstöön, parantamaan lentoturvallisuutta ja ilmailun turvaamista Välimeren alueella ja edistämään ilmaliikenteen hallintaan liittyvää yhteistyötä.
11. Mustanmeren ja Keski-Aasian alueella yhteistyötä on keskitetty tekniseen apuun ja asiantuntijavaihtoihin, joiden tavoitteena on tutustuttaa kumppanimaita EU:n ilmailulainsäädäntöön ja parantaa turvallisuutta alueella. Komissio aloittaa vuonna 2009 kohdennetun lisäavun toimittamisen tämän alueen maihin. Tätä varten on perustettu siviili-ilmailun turvallisuutta ja turvaamista koskeva hanke, jonka budjetti on 5 miljoonaa euroa.
12. Komissio seuraa tarkasti tilanteen kehittymistä alueella, koska siellä on eräitä maita, jotka voisivat mahdollisesti osallistua yhteiseen ilmailualueeseen myöhemmin. Välimeren alueella seuraavat mahdolliset osallistujat ovat luonnollisesti Tunisia ja Algeria, joilla on huomattavaa markkinapotentiaalia ja vahvat taloudelliset, kulttuuriset ja historialliset siteet yhteisöön. EU:n itäisistä naapureista komissio pitää Georgiaa ja Moldovan tasavaltaa mahdollisina seuraavina kandidaatteina: molemmat maat ovat jo mukana yleiseurooppalaisissa ilmailujärjestöissä, ja niillä on EU:n kanssa paljon yhteistä toimintaa, joka perustuu Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmiin ja muihin erityisaloitteisiin.

2.2. Erityistapaukset Venäjä ja Turkki

13. Turkin (23 miljoonaa lentomatkustajaa vuonna 2007) ja Venäjän (10 miljoonaa lentomatkustajaa vuonna 2007) dynaamisesti kasvavat lentoliikennemarkkinat ovat EU:n kannalta tärkeimpien joukossa. Ilmailusuhteille Turkin ja Venäjän kanssa ei ole kuitenkaan vielä olemassa kattavia ja oikeudellisesti päteviä puitteita.
14. Koska Turkki on liittymisneuvotteluja käyvä maa ja merkittävä ilmailukumppani, se olisi otettava täysimääräisesti mukaan myös yhteiseen ilmailualueeseen. Edistymistä tähän suuntaan on kuitenkin tähän mennessä hidastanut kaksi tekijää: Turkki on kieltäytynyt tunnustamasta ilmailun sisämarkkinoiden integroitua luonnetta ja ilmaliikenteen hallinnan alalla on ratkaisemattomia turvallisuuskysymyksiä. Komissio ennakoi tilanteen kehittyvän positiiviseen suuntaan ja aikoo jatkaa rakentavaa vuoropuhelua Turkin kanssa. Edistyminen tässä asiassa olisi ratkaisevan tärkeää myös Turkin kanssa käytävien, liittymisneuvotteluihin sisältyvien

⁶ <http://www.euromedtransport.org/355.0.html>

liikenneneuvottelujen kannalta. Ensimmäiseksi olisi saatettava jäsenvaltioiden ja Turkin kahdenväliset lentoliikennesopimukset yhteisön oikeuden mukaisiksi.

15. Venäjä on laajentuneelle EU:lle tärkeä naapurimaa ja ilmailun markkina-alue, jolla on pitkä ilmailuhistoria. Läheiset suhteet edellyttävät kunnollisia puitteita ilmailuyhteistyölle. Ennakkoehdot sellaisten luomiselle on kuitenkin se, että Venäjän on pantava täytäntöön sopimus Siperian ylilentomaksuista, joita se perii normaalin kansainvälisen käytännön vastaisesti. Tämä sopimus saatiin aikaan EU:n ja Venäjän huippukokouksessa marraskuussa 2006, ja Venäjän hallitus hyväksyi sen marraskuussa 2007, mutta sopimusta ei ole vielä allekirjoitettu. Samoin myös Venäjän ja EU:n jäsenvaltioiden kahdenväliset lentoliikennesopimukset on tarpeen saattaa yhteisön oikeuden mukaisiksi.

2.3. Merkittävä edistyminen oikeusvarmuuden turvaamisessa kaupallisille toimijoille

16. Jäsenvaltioiden ja naapurimaiden kahdenvälisen lentoliikennesopimusten saattamisessa yhteisön oikeuden mukaisiksi on edistytty merkittävästi. Tämä lisää toiminnan oikeusvarmuutta kummankin osapuolen lentoyhtiöiden kannalta, mutta ei vaikuta liikenneoikeuksien tasapainoon jäsenvaltioiden ja kumppanivaltioiden välillä.
17. Horisontaalisia sopimuksia on tehty Albanian, Armenian, Azerbaidžanin, Bosnian ja Hertsegovinan, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Israelin, Jordanian, Kazakstanin, Kirgisian, Kroatian, Libanonin, Marokon, Moldovan tasavallan, Montenegron, Ukrainan ja Serbian kanssa. Lisäksi Algeria, Egypti, Syyria, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan ja Valko-Venäjä ovat tehneet vähintään yhden jäsenvaltion kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, joissa sallitaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajan nimeäminen.

3. YHTEISTÄ ILMAILUALUETTA KOSKEVIEN SOPIMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SAADUT KOKEMUKSET

3.1. Onnistuneeksi osoittautunut toimintamalli

18. Nyt kun Länsi-Balkanin maiden kanssa tehdyn Euroopan yhteistä ilmailualuetta koskevan sopimuksen⁷ sekä Marokon kanssa tehdyn ensimmäisen Euro-Välimeri-lentoliikennesopimuksen⁸ allekirjoittamisesta on kulunut yli kaksi vuotta, komissio katsoo yhteisen ilmailualueen toteuttamisen sujuneen yleisesti ottaen hyvin. Nämä sopimukset ovat johtaneet nopeisiin muutoksiin kumppanimaiden lentoliikennealalla sekä uusia reittejä käyttävien lentoyhtiöiden ja matkustajien määrän lisääntymiseen.
19. EU:n ja Marokon välisen liikenteen määrä on kasvanut erityisen voimakkaasti. Ensimmäisen Euro-Välimeri-lentoliikennesopimuksen soveltamisalalla kuljetettiin vuonna 2007 yli 7,8 miljoonaa matkustajaa, mikä on 18 prosenttia enemmän kuin vuonna 2006. Euroopan yhteistä ilmailualuetta koskevan sopimuksen osalta kasvu oli

⁷ EUVL L 285, 16.10.2006, s. 3.

⁸ EUVL L 386, 29.12.2006, s. 57.

vähäisempää: EU:n ja Länsi-Balkanin välillä matkusti vuonna 2007 yli 6,6 miljoonaa matkustajaa (5 prosentin lisäys vuodesta 2006).

20. Täytäntöönpanoa seuraavat säännöllisesti sekakomiteat, jotka ovat osoittautuneet hyödyllisiksi, kun sopimuksia tarkastellaan uudelleen tietyin väliajoin. Lisäksi ne helpottavat toimintaa puuttamalla käytännön vaikeuksiin, joita kaupallisilla toimijoilla toisinaan on. Monet Länsi-Balkanin kumppanimaat ja Marokko voivat luultavasti saattaa sopimuksensa ensimmäisen siirtymävaiheen päätökseen vuonna 2009.

3.2. Kaksi pilaria: markkinoiden avaaminen ja lainsäädännön yhdenmukaistaminen

21. Yhteisön ilmailupolitiikka suhteessa kumppanimaihin perustuu kahteen pilariin, jotka ovat uusien tilaisuuksien luominen markkinoilla ja sääntely-ympäristön yhdenmukaistaminen. Komissio on jo aikaisemmin todennut⁹, että tämä kahteen pilariin perustuva politiikka ei ole pelkkä teoreettinen malli vaan se mahdollistaa käytännössä lentoliikennesopimusten tapauskohtaisen mukauttamisen. Jos sopimuksen toisella osapuolella on valmiit markkinat ja vankka sääntelykehys, yhteisön on tietysti syytä noudattaa erilaista lähestymistapaa kuin silloin, jos kumppanilla on potentiaalia, mutta siirtymävaihe on kesken ja lainsäädäntö ja liiketoiminta vielä kehittymässä.
22. Yhteisen ilmailualueen kumppanimailla on hyvät kehitysmahdollisuudet, joiden toteutumisessa lentoliikenteellä voi olla suuri merkitys. Asiaa on kuitenkin lähestyttävä tapauskohtaisesti. Huomioon otettavia tekijöitä ovat esimerkiksi markkinoiden kehitysaste, asianomaisen maan pyrkimysten taso, yhdenmukaisuusaste EU:n sääntöjen ja vaatimusten kanssa sekä yhteisön ja sen jäsenvaltioiden erityiset intressit. Näissä olosuhteissa loogisinta on useimmiten omaksua selkeästi määriteltyihin siirtymäjärjestelyihin perustuva asteittainen lähestymistapa.
23. Vaikein haaste sekä yhteisölle että suurimmalle osalle kumppanimaista on edelleen ilmailun säännösten tehokas ja ripeä täytäntöönpano ja koko yhteisellä ilmailualueella yhdenmukaistettu valvonta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että EU:n ilmailulainsäädäntö on saatettava osaksi kumppanimaiden sisäisiä oikeusjärjestelmiä, mutta EU:n jäsenvaltioissa suurin osa kyseisestä lainsäädännöstä on suoraan sovellettavaa ja noudatettavaa. Ongelman ratkaiseminen edellyttää paitsi teknistä apua, jolla tuetaan lainsäädännön täytäntöönpanoa kumppanimaissa, myös sopimukseen sisältyviä tehokkaita ja innovatiivisia mekanismeja, joilla tuetaan täytäntöönpanoprosessia, mahdollistetaan edistymisen seuranta ja tarvittaessa noudattamatta jättämiseen puuttuminen.

3.3. Pitkän aikavälin tavoitteena alueiden sisäinen integraatio

24. Ei ole suotavaa, että komissio pyrkisi ainoastaan luomaan verkoston erillisistä suhteista naapurimaihin. Vaarana on, että tällaisesta monenkeskisten ja kahdenvälisten järjestelyjen yhdistämisestä olisi seurauksena erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia yhteisen ilmailualueen eri osissa. Kumppanimaiden välisinä tällaiset

⁹ Yhteisön ulkoisen ilmailupolitiikan kehittäminen, KOM(2005) 79 lopullinen.

erot olisivat erityisen haitallisia, sillä ne rajoittaisivat maiden mahdollisuuksia parantaa alueen sisäistä integraatiota.

25. Sen vuoksi on suotavaa, että naapurimaiden kanssa käytävissä neuvotteluissa pyritään johdonmukaisuuteen. Se ei kuitenkaan estä ottamasta huomioon kunkin yksittäisen tapauksen erityispiirteitä. Pitemmällä aikavälillä ja erityisesti kun kriittinen massa saman alueen maita on saanut sääntelyn yhdenmukaistettua, kyseisten maiden ja yhteisön väliset yksittäiset sopimukset voitaisiin yhdistää. Se auttaisi vähentämään yhteisen ilmailualueen sisäistä epäyhtenäisyyttä sekä oikeuksien, velvollisuuksien ja markkinamahdollisuuksien erilaisuutta osapuolten välillä. Tätä tarkoitusta varten yhteisön olisi johdonmukaisesti esitettävä kumppanimaille erityisiä lausekkeitä tällaisen laajentamisen mahdollisuudesta. Näin tehtiin myös Länsi-Balkanin ja Marokon sopimusten yhteydessä.

3.4. Naapurimaat tiiviimmin mukaan EU:n institutionaaliin ja operatiivisiin puitteisiin

26. Ilmailutilanne ja ilmailun organisaatioiden rooli Euroopassa ovat muuttumassa. Ilmailun sääntelykehiksen tulevaisuutta käsittelevä korkean tason ryhmä kehottaa EU:ta ottamaan itselleen johtoaseman Euroopan ilmailun sääntelypolitiikan määrittelyssä ja lujittamaan suhteita EU:n ulkopuolisiin Euroopan valtioihin¹⁰.
27. Yhteinen ilmailualue ja sopimusten hallinnointia varten perustetut sekakomiteat ovat osoittautuneet erinomaisiksi keinoiksi myötävaikuttaa EU:n ja kumppanimaiden välisen proaktiivisen yhteydenpidon lisäämiseen. Jotta voidaan varmistaa koko Euroopan laajuinen sitoutuminen yhteisen ilmailualueen toteuttamiseen tässä nopeasti muuttuvassa ympäristössä, yhteisön olisi saatava kumppanimaat tiiviimmin osallisiksi institutionaaliin ja operatiivisiin puitteisiinsa.
28. Tietoisena EY:n perustamissopimuksesta ja asiaan liittyvästä yhteisön lainsäädännöstä johtuvista oikeudellisista ja institutionaalisista rajoitteista komissio katsoo, että EU tarvitsee johdonmukaista lähestymistapaa kumppanimaiden osallistumiseen EU:n institutionaaliin ilmailupuitteisiin. Kumppanimaat voitaisiin ottaa tarkkailijoiksi tai tiiviimmin osallisiksi yhteisön ilmailua koskeviin ohjelmiin ja/tai operatiivisiin hankkeisiin, jos tarvittavat ennakkoedellytykset täyttyvät. Kaksi aihepiiriä, jotka voivat erityisesti tulla kysymykseen tässä yhteydessä, ovat lentoturvallisuus ja ilmailukenteen hallinta.

3.4.1. Lentoturvallisuuden yleiseurooppalaisen ulottuvuuden turvaaminen

29. Ilmailun turvallisuus säilyy keskeisenä kysymyksenä suhteissa moniin naapurimaihin, ja kansallisiin valvontatoimiin on edelleen kiinnitettävä riittävästi huomiota. On selvää, että kaikkien kumppanien, jotka sitoutuvat EU:n kanssa yhteiseen ilmailualueeseen, on voitava osoittaa kykynsä täyttää vähintään kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAOn standardit ja kehittää niiden pohjalta vähitellen tiukempia vaatimuksia siten kuin yhteistä ilmailualueutta koskevissa sopimuksissa määritellään.

¹⁰ Ilmailun sääntelykehiksen tulevaisuutta käsittelevä korkean tason ryhmä, 2007: "A framework for driving performance improvement".

30. Euroopan lentoturvallisuusviraston EASAn toimivaltuuksien laajentaminen ja Euroopan siviili-ilmailukonferenssin ECACin päätös lakkauttaa Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöelin JAA vuoden 2009 puolivälissä edellyttävät ratkaisuja ilmailun turvallisuuden yleiseurooppalaisen ulottuvuuden säilyttämiseksi. Yhteinen ilmailualue tarjoaa kattavimman mahdollisen ratkaisun, sillä se mahdollistaa EU:n ulkopuolisten Euroopan maiden yhteistyön EASAn kanssa ja niiden tiiviimmän osallistumisen EU:n turvallisuusjärjestelmään. Yhteistyön luonne on kuitenkin erilainen kuin JAA:ssa, koska EASA ei ole sääntelyelinten yhteenliittymä vaan EU:n erityisvirasto, joka tukee yhteisöä sääntelytehtävissä ja suorittaa eräitä turvallisuuden valvontatehtäviä.
31. EU:n ulkopuoliset Euroopan maat, jotka ovat allekirjoittaneet Chicagon yleissopimuksen ja tehneet yhteisön kanssa sopimuksia, joiden mukaan ne hyväksyvät EASAn perusasetuksen ja sen täytäntöönpanosäännöt sekä soveltavat niitä, voivat osallistua EASAn työskentelyyn, mikä tarkoittaa myös EASAn hallintoneuvoston jäsenyyttä ilman äänioikeutta. Lisäksi kumppanimaat voivat tehdä yhteistyötä yhteisön kanssa EASAn kanssa sovitulla järjestelyillä tai tehdä sopimuksia vastavuoroisesta tunnustamisesta.

3.4.2. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ulottaminen EU:n rajojen yli

32. Ilmailun sisämarkkinoiden luomisesta vuonna 1990 oli seurauksena liikennemäärien jyrkkä kasvu Euroopassa. Ilmaliikenteen hallinnan uudenaikaistaminen ei kuitenkaan edennyt samaa tahtia. Ilmaliikenteen hallinnalle Euroopassa on vieläkin tyypillistä suuri hajanaisuus, josta on seurauksena tarpeetonta lentoaikojen pitenemistä ja näin ollen lisääntyneitä kustannuksia ilmatilan käyttäjille sekä negatiivisia vaikutuksia ympäristöön. Tehottomuuden karsimiseksi komissio on esittänyt jo toisen paketin lainsäädäntötoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on nopeuttaa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamista ja uuden sukupolven ilmaliikenteen hallintajärjestelmän kehittämistä SESAR-ohjelman¹¹ avulla.
33. Saumattomasti toimivan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän ei pitäisi olla riippuvainen yhteisön rajoista. Pullonkaulojen torjumiseksi, yhteentoimivuuden edistämiseksi sekä turvallisuuden ja ympäristötehokkuuden parantamiseksi mukaan olisi saatava myös naapurimaat. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan rakentamiseen osallistuu jo nyt yhteisen ilmailualueen välityksellä 38 maata. Ne ovat mukana myös EU:n ilmatilan hallintaa koskeissa toiminta-aloitteissa, joihin sisältyy toiminnallisten ilmatilan lohkojen määrittely. Euroopan yhteisen ilmailualueen kaikki kumppanimaat ja Sveitsi osallistuvat myös yhtenäisen ilmatilan komitean työskentelyyn tarkkailijoina. Huhtikuussa 2008 käynnistettiin ISIS-ohjelma, jolla tuetaan Euroopan yhteistä ilmailualueutta koskevan sopimuksen mukaisesti yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva lainsäädännön täytäntöönpanoa Kaakkois-Euroopassa¹². Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ulottaminen naapurimaihin on yhteisön etujen mukaista. Looginen keino sen toteuttamiseksi näyttäisi olevan sopimus yhteisestä ilmailualueesta. Jotta kumppanimaat saataisiin mukaan tähän

¹¹ Euroopan komission tiedonanto: Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila II: kohti kestävämpää ja suorituskypyisempää ilmailua, KOM(2008) 389 lopullinen.

¹² Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttaminen Kaakkois-Euroopassa perustuu aikaisempaa SEE FABA –aloitteeseen, joka on jo lopetettu.

hankkeeseen, ne on otettava asianmukaisesti osaksi sen institutionaalisia ja/tai toiminnallisia puitteita.

34. Samoin jos halutaan, että naapurimaat voivat hyötyä ilmaliikenteen hallinnan uudenaikaistamisesta, niiden on annettava osallistua SESAR-ohjelmaan. Pitkällä aikavälillä tämä tarkoittaisi, että ilmaliikenteen hallinnan uusin teknologia ja toimintaratkaisut voitaisiin ottaa käyttöön kumppanimaissa ja turvata sillä tavoin EU:n rajat ylittävä saumaton ilmaliikenteen hallintajärjestelmä. Yhteisön ulkopuolisten maiden yritykset, joiden sijaintimaa on allekirjoittanut vähintään yhden ilmailusopimuksen EU:n kanssa, voivat jo nyt hakea SESAR-yhteisyrityksen osakkuutta.

3.5. Yhteisen ilmailualueen kestävä kehittäminen

35. Ilmailulla on sekä maailmanlaajuisia että paikallisia ympäristövaikutuksia, myös valtioiden rajojen yli. Paikallisella tasolla lentotoiminnasta aiheutuu melua ja ilmansaasteita ja maailmanlaajuisesti ilmailun päästöt vaikuttavat ilmastomuutokseen. Vaikka ilmailun osuus on nykyisin vain muutama prosentti kasvihuonekaasupäästöistä, ilmailusta aiheutuvien päästöjen määrä kuitenkin lisääntyy nopeasti monissa maissa ja kasvun ennustetaan jatkuvan tulevaisuudessa. Jos mihinkään toimiin ei ryhdytä, päästöjen lisääntyminen mitätöi muilla aloilla toteutetut toimet päästöjen vähentämiseksi.
36. EU on ehdottanut kokonaisvaltaista lähestymistapaa ilmailun ilmastovaikutuksiin puuttumiseksi. Siihen sisältyisi ilmaliikenteen hallinnan jatkokehittäminen ja lisää investointeja ympäristöä säästävää teknologiaa koskevaan tutkimukseen. Koska toimenpiteet eivät kuitenkaan yksinään riitä ilmaliikenteen päästöjen lisääntymisen hillitsemiseen, ilmailu sisällytetään EU:n päästökauppajärjestelmään. Neuvosto ja Euroopan parlamentti saavuttivat äskettäin poliittisen yhteisymmärryksen asiaa koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta.
37. Yhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden kanssa on tarpeen, jotta voidaan edistää ilmailun kestävä kehitystä sekä varmistaa, että ilmailun ympäristövaikutuksiin puuttumiseksi ryhdytään tehokkaisiin toimenpiteisiin. Yhteistä ilmailualueita koskevissa sopimuksissa olisi oltava määräyksiä, jotka edistävät tämän tavoitteen saavuttamista. Lisäksi sopimuksilla olisi kannustettava kumppanimaita toteuttamaan tehokkaita ilmailun ympäristövaikutusten torjuntaan tähtääviä toimenpiteitä, esimerkiksi liittymään päästökauppajärjestelmään.

3.6. Tuen tarve ja teknisen avun tärkeysjärjestyksen selkeä määrittely

38. EU:n vaatimukseen mukautuminen voi osoittautua vaikeaksi. Se saattaa vaatia koko primäärilainsäädännön ja tiettyjen toimintaa koskevien säädösten tarkistamista, uusien turvallisuudenvalvontavälineiden kehittämistä, henkilöstön kouluttamista tai jopa organisatorisia muutoksia, kuten palveluntarjonnan eriyttämistä turvallisuuden valvonnasta tai riippumattoman onnettomuustutkintaelimen perustamista.
39. Uudistukset edellyttävät kumppanimailta riittävän tasokasta asiantuntemusta ja valmiuksia. Yhdessä yhteiseksi esteeksi tässä suhteessa voi muodostua asianmukaisen turvallisuudenvalvontaorganisaation puuttuminen ja ammattitaitoisen

teknisen henkilöstön vähyys. Nämä puutteet johtuvat useimmissa tapauksissa siitä, että kansallisille siviili-ilmailuviranomaisille ei ole osoitettu riittävästi resursseja.

40. Asiantuntija-avun ja teknisen avun toimittamisen lisäksi hallinnollisten valmiuksien ja resurssien riittämättömyyden ongelmaa voidaan yrittää ratkaista tiivistämällä yhteistyötä ja yhdistämällä resursseja. Tämä ei välttämättä edellytä erillisen organisaation perustamista tai kansallisesta itsemääräämisoikeudesta luopumista. Asiantuntijaresurssien yhdistämisellä tai yhteisillä valvontatoimilla voisi olla suurta merkitystä toimintojen päällekkäisyyden välttämisen ja mittakaavaetujen kannalta. Esimerkiksi ilmaliikenteen hallinnan alalla yhteistyö olisi tehokkaimmin toteutettavissa toiminnallisten ilmatilan lohkojen puitteissa. Ilmailun onnettomuustutkinta on toinen osa-alue, jolla viranomaisten välisestä yhteistyöstä voisi olla merkittävää hyötyä.
41. Komissio antaa teknistä apua kaikille yhteiseen ilmailualueeseen osallistuville maille. Ukrainaan kohdennettuun ilmailun turvallisuutta koskevaan twinning-hankkeeseen on osoitettu miljoona euroa, ja Välimeren alueen kumppaneille toimitetaan vuoteen 2011 asti teknistä apua aikaisemmin mainitussa Euromed-ilmailuhankkeessa, jonka budjetti on viisi miljoonaa euroa. ISIS-ohjelmasta tuetaan Länsi-Balkanin maita yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan lainsäädännön täytäntöönpanossa, josta määrätään Euroopan yhteistä ilmailualueutta koskevassa sopimuksessa. Vuonna 2008 toteutettiin 500 000 euron EASA–CARDS-hanke, jonka yhteydessä laadittiin lähentymissuunnitelmat EU:n turvallisuuslainsäädännön täytäntöönpanolle Länsi-Balkanilla, ja lisäapua alueelle on suunnitteilla. Lisäksi komissio auttaa naapurimaita valmistelemaan ilmailulainsäädäntöä ja järjestämään asiantuntijatapaamisia ja opintokäyntejä.
42. Komissio jatkaa teknisen avun antamista kumppanimaille ja kannustaa edelleen yhdistämään resursseja, jotta ne saataisiin mahdollisimman hyvin käyttöön. Yhteistä ilmailualueutta koskeviin sopimuksiin voidaan sisällyttää teknisen avun tärkeysjärjestystä koskevia kohdennettuja määräyksiä, joissa viitataan saatavilla oleviin varoihin tai välineisiin. Jäsenvaltioiden ilmailuasiantuntijoiden twinning-toimintaa, joka on osoittautunut erittäin tehokkaaksi valmiuksien lisääjäksi, olisi pidettävä keskeisenä välineenä tuettaessa naapurimaiden ilmailuhallintoja EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa.
43. Yhteistä ilmailualueutta koskevien sopimusten täytäntöönpanon tukemiseksi on myös tarpeen parantaa naapurimaille annettavan teknisen avun koordinointia tehostamalla tiedonvaihtoa komission, jäsenvaltioiden ja apua antavien tahojen välillä.

3.7. Yhteistä ilmailualueutta koskevien sopimusten ripeä täytäntöönpano

44. Euroopan yhteistä ilmailualueutta koskeva sopimus Länsi-Balkanin maiden kanssa allekirjoitettiin kesäkuussa 2006. Kaikki Balkanin alueen kumppanimaat yhtä lukuun ottamatta ovat saattaneet ratifiointimenettelyt päätökseen, mutta vaikka sopimuksen allekirjoittamisesta on kulunut jo yli kaksi vuotta, jäsenvaltioista sen on ratifioinut ainoastaan 14. Samoin vain 13 jäsenvaltiota on ratifioinut Marokon kanssa tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen, vaikka sitä on sovellettu väliaikaisesti jo joulukuusta 2006, jolloin se allekirjoitettiin.

45. Yhteisön pitää osoittaa sitoutuneensa poliittisesti yhteisen ilmailualueen perustamiseen. Sen vuoksi on nyt tärkeää nopeuttaa sopimusten ratifiointia jäsenvaltioissa. Tulevaisuudessa yhteistä ilmailualueutta koskevien sopimusten ripeä täytäntöönpano voisi onnistua siten, että ne tehdään EY:n perustamissopimuksen 80 artiklan nojalla yhteisön sopimuksina eikä enää ”sekasopimuksina”. Toinen vaihtoehto olisi vahvistaa osapuolille tietty väliaikaisen soveltamisen päivämäärä, jonka tarkoituksena on turvata sopimusten ripeä täytäntöönpano.

4. PÄÄTELMÄT

46. Yhteisen ilmailualueen laajentamistavoitteen saavuttamisessa on edetty hyvin. Tavoite on haastava eikä sitä todennäköisesti saavuteta vuoteen 2010 mennessä, mitä neuvosto on toivonut. Ennen vuosikymmenen päättymistä on kuitenkin aloitettu tai saatettu päätökseen neuvottelut useimpien itäisten ja Välimeren alueen kumppanimaiden kanssa. Toimia on kuitenkin tehostettava, jotta voidaan varmistaa EU:n ilmailusäännösten tosiasiallinen täytäntöönpano kumppanimaissa sekä säännösten noudattamisen yhdenmukainen valvonta yhteisen ilmailualueen kaikissa osissa.
47. Komissio jatkaa yhteisen ilmailualueen kehittämistä sekä seuraamalla tarkkaan nykyisten sopimusten täytäntöönpanoa, jota käsitellään tässä tiedonannossa, että määrittelemällä hankkeen seuraavia mahdollisia osallistujia. Tämän vuoksi komissio ehdottaa liitteenä olevassa tiedonannossa jäsenvaltioille kattavien lentoliikenneneuvottelujen aloittamista Tunisian kanssa. Lisäksi se arvioi tarkasti, olisiko syytä esittää lähikuukausina neuvostolle ehdotukset neuvottelujen aloittamisesta Algerian, Georgian ja Moldovan tasavallan kanssa.

EU:n ja yhteisen ilmailualueen (YIA) kattamien naapurimaiden välinen liikenne (miljoonaa lentomatkustajaa)¹³

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Länsi-Balkan	6,6	6,3	5,5	4,6	3,8	3,2	3,1	2,4
Pohjois-Afrikka	30	28	26	24	19	18	21	19
Lähi- ja Keski-itä	7,3	7	7,2	6,9	5,8	5,2	6,6	6,9
Euroopan IVY-maat	3,9	3,5	3,3	2,7	1,9	1,5	1,4	1,1
Keski-Aasian IVY-maat	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
ETA-EFTA	39	38	34	31	27	25	28	26
Turkki	23	21	24	21	17	18	17	14
Venäjä	9,8	9,1	8,2	7,5	6,4	5,2	5,4	4
EU-YIA YHTEENSÄ	120,3	113,6	108,9	98,4	81,5	76,6	83	73,9

¹³

Maaluokitus ainoastaan tätä tilastollista analyysia varten.