



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.1.2008
KOM(2007) 869 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Yleisilmailun ja liikentotoiminnan kestävä tulevaisuus

KOMISSIION TIEDONANTO

Yleisilmailun ja liikelentotoiminnan kestävä tulevaisuus

1. MIKSI YLEISILMAILU JA LIIKELENTOTOIMINTA?

1. Yleisilmailun ja liikelentotoiminnan erityispiirteiden käsittely yhteisön tasolla ei ole viime aikoihin asti ollut tarpeen. EU:n toiminnan merkitys tällä alalla on kuitenkin lisääntynyt, kun yhteisön toimivaltaa turvallisuuden¹ ja ilmailun turvaamisen² alalla on laajennettu, yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevaa aloitetta on ajantasaistettu³, uusi eurooppalainen ilmaliikenteen hallintajärjestelmä on otettu käyttöön⁴, kapasiteettipula on odotettavissa⁵ ja huoli ilmailun ympäristövaikutuksista⁶ kasvaa.
2. Yleisilmailuun ja liikelentotoimintaan sisältyy toimintoja, jotka ulottuvat harrasteilmailusta moottorittomilla ilma-aluksilla aina vaativaan toimintaan suorituskykyisillä liikesuihkukoneilla ja lentotyöhön. Tästä aiheutuu haasteita, koska toimintamalleissa ei voida lähteä siitä, että yksi ratkaisu sopisi kaikkiin tilanteisiin.
3. Merkittävä osa yleisilmailun ja liikelentotoiminnan harjoittajista on pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä) tai voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, jotka toimivat osin vapaaehtoisvoimin. Usein tällaisilla henkilöillä tai pienyrityksillä ei ole riittävästi resursseja kaikkien lainsäädännön ja teknisten vaatimusten muutosten seuraamiseen.
4. Teollisuuden puolella Euroopan yleisilmailun ja liikelentotoiminnan valmistusteollisuus on tekemässä maailmanmarkkinoilla ennenkuulumatonta läpimurtoa, jota on syytä tukea asianmukaisella lainsäädännöllä sekä lisäämällä innovointia ja tutkimusta.
5. Teknologian kehittymisestä huolimatta yleisilmailu ja liikelentotoiminta vaikuttavat ympäristöön aiheuttamalla melua ja kaasupäästöjä. Samalla tavoin kuin lentoliikenteen yleensä ja muidenkin liikennemuotojen, myös yleisilmailun ja liikelentotoiminnan on osallistuttava näiden vaikutusten vähentämiseen.

¹ Euroopan lentoturvallisuusviraston tehtävien laajentaminen – Suunnitelma vuoteen 2010, KOM (2005) 578 lopullinen.

² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä, KOM(2005) 429 lopullinen.

³ Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan rakentaminen toiminnallisten ilmatilan lohkojen avulla: puolivälin tilannekatsaus, KOM(2007) 101 lopullinen.

⁴ Uuden sukupolven eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän (SESAR) kehittämishankkeen edistyminen, KOM(2007) 103 lopullinen.

⁵ Euroopan lentoasemien kapasiteettia, tehokkuutta ja turvallisuutta koskeva toimintasuunnitelma, KOM(2006) 819 lopullinen.

⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailualan toimintojen sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään, KOM(2006) 818 lopullinen.

6. Alan eturyhmien aloitteesta ja niitä laajasti kuultuaan komissio on laatinut yleisilmailun ja liikentotoiminnan kestävästä tulevaisuudesta koskevan suunnitelman⁷.

2. YLEISILMAILUSTA JA LIIKELENTOTOIMINNASTA EUROOPALLE KOITUVA HYÖTY

2.1. Kasvava ala, monimuotoinen kalusto

7. Tämä tiedonanto koskee 1) kaikkia siviili-ilma-aluksia, joilla ei harjoiteta kaupallista lentoliikennettä; 2) tilauksesta ja korvausta vastaan harjoitettavia siviili-ilmakuljetuksia. Edellä mainittuihin sisältyy muun muassa lentotyö, lentokoulutus, harrasteilmailu, tilaus- ja taksilentoliikenne sekä yritysten tai yksityisten henkilöiden omistamien ilma-alusten käyttö ammatillisiin tai liiketoimintatarkoituksiin⁸.
8. Euroopassa on noin 50 000 yleisilmailuun ja liikentotoimintaan käytettävää moottoroitua ilma-alusta (noin 2 800 turbiinikäyttöistä ilma-alusta mukaan luettuina). Vertailun vuoksi voidaan mainita, että kaupallisilla lentoyhtiöillä on yhteensä noin 5 000 ilma-alusta. Lisäksi urheilu- ja harrastetoiminnassa on käytössä noin 180 000–200 000 ultrakevyttä ja moottoroimatonta ilma-alusta.
9. Vuonna 2006 noin 9 prosenttia kaikista Eurocontrolin rekisteröimistä lennoista oli yleisilmailua tai liikentotoimintaa. Vuodesta 2003 Eurocontrolin rekisteröimien tällaisten lentojen määrä on lisääntynyt lähes kaksi kertaa niin nopeasti kuin muun liikenteen määrä (22 prosentin lisäys vuodesta 2003 vuoteen 2006, kun muun liikenteen osalta lisäys oli 14 prosenttia)⁹.
10. Liikenteen suuntausten sekä ilma-alustilausten ja -toimitusten perusteella näyttäisi siltä, että joustavan yksityis- ja liikentotoiminnan kysyntä kasvaa voimakkaasti tulevina vuosina. Tärkeimpiä syitä tähän suuntaukseen ovat seuraavat:
- liikkuvuuden, joustavuuden ja suorien yhteyksien tarve on kasvanut
 - päälentoasemien ruuhkautuminen lisääntyy
 - turvatoimenpiteistä aiheutuu rajoitteita
 - yritykset ja yksityiset henkilöt ponnistelevat jatkuvasti tuottavuuden lisäämiseksi
 - uusi teknologia tekee ilma-aluksista tehokkaampia ja vähentää niiden kustannuksia.

⁷ http://ec.europa.eu/transport/air_portal/internal_market/general_aviation/consultation_en.htm.

⁸ Tässä tiedonannossa kaikista näistä toiminnoista käytetään ilmausta ”yleisilmailu ja liikentotoiminta”. Tässä tiedonannossa ei käsitellä tai pyritä muuttamaan oikeudellisesti sitovia määritelmiä, joita on vahvistettu kansainvälisesti, yhteisössä tai kansallisissa lainsäädännöissä, sanotun kuitenkin rajoittamatta 3.2 kohdassa esitettyjä selvennyksiä.

⁹ On huomattava, että Eurocontrol ei rekisteröi suurinta osaa yleisilmailuun ja liikentotoimintaan kuuluvista lennoista, koska ne lennetään valvomattomassa ilmatilassa (ks. 49 kohta). Esimerkiksi suurin osa harraste- ja urheiluilmailusta jää siten näiden tilastojen ulkopuolelle.

2.2. Euroopan yleisilmailu ja liikelentotoiminta tuottavat erityisiä sosiaalisia ja taloudellisia hyötyjä

11. Yleisilmailu ja liikelentotoiminta tarjoavat räätälöityjä ja joustavia ovelta–ovelle-kuljetuspalveluja yksityishenkilöille, yrityksille ja paikallisyhteisöille ja lisäävät siten ihmisten liikkuvuutta, liiketoiminnan tuottavuutta ja alueellista yhteenkuuluvuutta.
12. Yksityis- ja tilauslennot voivat joskus tarjota vaihtoehdon säännölliselle liikenteelle, mutta useimmissa tapauksissa ne muodostavat lisäpalvelun, joka auttaa saavuttamaan kohteen, johon lentoyhtiöt eivät voi liikennöidä toimintarajoitusten vuoksi tai eivät liikennöi taloudellisista syistä.
13. Vuonna 2005 lentoasemien ja/tai lentopaikkojen välisiä yhteyksiä, joita hoidettiin yleisilmailulla tai liikelentotoiminnalla, oli noin 100 000 (vertailun vuoksi: säännöllisen lentoliikenteen yhteyksiä oli noin 30 000). Vain 5 prosentilla näistä yhteyksistä vaihtoehtona oli säännöllinen lentoliikenne (eli vähintään yksi säännöllinen vuoro työpäivää kohden). Sama kuvio on nähtävissä kaupunkiparien välillä: yleisilmailua ja liikelentotoimintaa harjoitettiin Euroopassa vuonna 2005 yli 80 000 kaupunkiparin välillä. Suurin osa tästä oli sellaisten kaupunkiparien välistä liikennettä, jolle oli huonosti tarjolla säännöllisen liikenteen vaihtoehtoja (vähemmän kuin yksi säännöllinen lento työpäivää kohden).
14. Lentotyötä harjoittavat eurooppalaiset yritykset tarjoavat korkean lisäarvon tuottavia erikoistuneita palveluja sekä yhteisössä että sen ulkopuolisissa maissa. Nämä palvelut voivat liittyä esimerkiksi kartoitukseen, off-shore-palveluihin ja -rakentamiseen, kaasuputkien tarkastukseen ja huoltoon, maatalouslentoihin, ympäristön seurantaan, säälentoihin, palontorjuntaan, suoriin TV-lähetyksiin, liikenteen seurantaan ja niin edelleen.
15. Lentoyhtiöt ja ilmailun tukipalvelut saavat runsaasti pätevää henkilökuntaa harraste- ja urheiluilmailun piiristä. Monet koulutautuvat lentäjät ja insinöörit keräävät ensin tarvittavan määrän lentotunteja tai työtunteja lentokonehallissa ja siirtyvät sitten töihin lentoyhtiöihin.
16. Ilmailukerhot ja urheiluilmailujärjestöt kehittävät harrastajien osaamista, teknistä tietämystä ja ilmailutaitoja ja lisäävät erityisesti eurooppalaisten nuorten kiinnostusta erittäin vaativaan ja motivoivaan ilmailuharrastukseen sekä uramahdollisuuksiin kaupallisessa ilmailussa tai ilmailun tutkimuksen ja kehittämisen parissa.

3. YLEISILMAILUN JA LIKELENTOTOIMINNAN KESTÄVÄN TULEVAISUUDEN HAAMOTTELU

3.1. Yleisilmailun ja liikelentotoiminnan mittaaminen

17. Yleisilmailusta ja liikelentotoiminnasta Euroopassa ei ole saatavilla kattavia tietoja ja näyttää siltä, että tällaisia tietoja ei kerätä järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti.
18. Turvallisuuden osalta ei ole laadittu Euroopan laajuisia kattavia tilastoja ilma-aluksista, joiden suurin sallittu lentoonlähtömassa on alle 2 250 kilogrammaa. Osittaisia tietoja on saatavilla, mutta niissä on vain viitteitä siihen, mikä on voinut olla pääsyy kuolemaan johtaneissa onnettomuuksissa.

19. Minkä tahansa toiminnan asianmukainen sääntely edellyttää, että poliittisilla päätöksentekijöillä on selkeä kuva tilanteesta. Tämän vuoksi olisi laadittava koko Eurooppaa koskevat perustavoitteet sekä varmistettava asianmukaisten tietojen saatavuus ja kaikkien eturyhmien läheinen yhteistyö.
20. Komissio on pyytänyt Euroopan siviili-ilmailukonferenssia tekemään yleisilmailusta ja liikentotoiminnasta tutkimuksen, jossa selvitetään käytettävissä olevat tietolähteet ja ehdotetaan tehokkainta tapaa tietojen keräämiseksi tulevaisuudessa.

3.2. Määritelmien selkiyttäminen

21. Yleisilmailun ja liikentotoiminnan luonne edellyttää erilaisia toimintatapoja, jotka voivat usein olla hyvin monimutkaisia. Tämä monimutkaisuus voi joskus johtaa siihen, että alan toimijat ja lainsäätäjät tulkitsevat oikeudellisia määritelmiä eri tavoin, mikä puolestaan vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan ja aiheuttaa hämmennystä yhteisön lainsäädännön soveltamisessa.
22. Erityisesti kahdessa asiassa selkeys on välttämätön edellytys yhteisön lainsäädännön asianmukaiselle soveltamiselle: 1) ”valtion ilma-alueen” ja ”siviili-ilma-alueen” määrittely ja 2) ”kaupallisen ilmakuljetuksen” määrittely.
23. Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden on tärkeää ottaa huomioon jäljempänä annetut määritelmien selvennykset, jotta yhteisön lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen ei vaarantuisi. Komissio seuraa toimivaltuuksiansa rajoissa tarkasti kaikkea mahdollista kehitystä tässä asiassa. Lisäksi se muistuttaa, että yleisilmailussa ja liikentotoiminnassa on noudatettava tiukasti olemassa olevaa lainsäädäntöä, myös perusoikeuksia.

3.2.1. Valtion ilma-alueet ja siviili-ilma-alueet

24. Kaikki ilma-alueet luokitellaan perinteisesti joko valtion ilma-alueiksi tai siviili-ilma-alueiksi. Chicagon yleissopimusta ja yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan periaatteessa ainoastaan siviili-ilma-alueisiin. Valtion ilma-alueita koskeva sääntely ja valvonta kuuluvat kansallisille viranomaisille. Tämä ero on tärkeä, sillä siviili-ilma-alueisiin ja valtion ilma-alueisiin sovellettavissa oikeussäännöissä on huomattavia eroja. Valtion ilma-alueisiin sovelletaan esimerkiksi erilaista valvontaa, jota ei saa kiertää käyttämällä siviili-ilmailun sääntöjä, kuten todetaan esimerkiksi Euroopan parlamentin päätöslauselmassa Euroopan maiden alueen epäilystä käytöstä CIA:n vankikuljetuksiin ja laittomaan vankien säilyttämiseen¹⁰.
25. Siviilikäyttöön rekisteröityjä ilma-alueita voidaan eräissä tapauksissa käyttää valtion tarkoituksiin. Tällaisiin tapauksiin sekä Chicagon yleissopimuksessa että yhteisön lainsäädännössä käytetään toimintolähtöistä lähestymistapaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että ilma-alueet olisi pelkän rekisteröinnin sijasta luokiteltava myös sen mukaan, millaista liikennettä niillä harjoitetaan¹¹ (toiminto, jota ilma-alue tosiasiallisesti

¹⁰ P6_TA-PROV(2007)0032, 14. helmikuuta 2007. Euroopan parlamentti toteaa päätöslauselmassaan, että siviili-ilmailua koskevia sääntöjä on käytetty ”valtion lentokoneita koskevien vaatimusten kiertämiseksi” (47 kohta).

¹¹ Jos valtion ilma-alue päättää ilmaliikenteen hallinta-alueella toimia siviililentosääntöjen mukaan, siihen sovelletaan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan lainsäädäntöä (ks. ”yleisen ilmaliikenteen” määritelmä

suorittaa tietyllä hetkellä). Tämän vuoksi siviilikäyttöön rekisteröidyt ilma-alukset, joita käytetään valtion tarkoituksiin¹² on luokiteltava valtion ilma-aluksiksi. Tästä seuraa, että niillä ei saa lentää eikä laskeutua valtion alueelle ilman ennalta annettua lupaa¹³. Kansallisten viranomaisten velvollisuus on varmistaa, että luokitteluperiaatteita ei käytetä väärin. Tätä korostetaan esimerkiksi edellä mainitussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa.

3.2.2. *Kaupallinen ilmakuljetus, osaomistus ja ilma-alusten hallinta*

26. ”Matkustajien, postin ja/tai rahdin kuljettamista lentoteitse maksua ja/tai vuokraa vastaan” ei aina tulkita yhdenmukaisesti. Tulkintaeroilla on merkitystä, sillä kaupallinen ilmakuljetus edellyttää liikennelupaa¹⁴, ja siihen saattaa liittyä liikenneoikeuksien rajoituksia. Ongelmallisimpia tässä yhteydessä näyttäisivät olevan osaomistusohjelmat ja muut niiden kaltaiset järjestelyt.
27. Yleisilmailussa ja liikentotoiminnassa ilma-aluksia käytetään eri tavoin sekä kaupallisessa että yksityisessä liikenteessä, jolloin myös taloudellista toimintaa koskeviin lupamenettelyihin, turvallisuustodistuksiin ja liikenneoikeuksiin liittyvät sääntelyjärjestelmät eroavat toisistaan. Koska ilma-aluksen yksityisomistus on kallista, nykyinen suuntaus on ulkoistaa ilma-alusten hallintapalvelut niihin erikoistuneille yrityksille. Ulkoistamista voidaan täydentää osaomistuksella tai ilma-aluksen omistusosuuksia yhdistämällä, mikä mahdollistaa omaisuuden tehokkaamman käytön.
28. Ilma-alusten hallintajärjestelyistä kehittyneimpiä ovat nykyisin osaomistusohjelmat, joissa tavallisesti:
- ilma-aluksen omistus jaetaan ohjelmassa usean osanottajan kesken
 - ohjelman osanottajien välillä tehdään sopimuksia omistuksesta ja ohjelman hallinnasta sekä ilma-aluksen vaihtamisesta ohjelmaan osallistuvien omistajien välillä
 - ilma-aluskaluston hallintapalveluja tarjoaa omistajia edustava ohjelmavastaava.
29. On tehtävä ero turvallisuuskysymysten ja kaupallista toimintaa koskevan sääntelyn välillä:
- Turvallisuuden osalta komission ehdotukseen, joka koskee Euroopan lentoturvallisuusviraston toimivaltuuksien laajentamista lentotoimintaan, ohjaamomiehistön lupakirjoihin ja kolmansien maiden ilma-alusten

yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista 10 päivänä maaliskuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 549/2004, EUVL L 96, 31.3.2004, s. 1–9).

¹² Esimerkiksi siviilikäyttöön rekisteröity ilma-alus, jota tiedustelupalvelu käyttää kiinni otettujen henkilöiden kuljettamiseen.

¹³ Chicagon yleissopimuksen 3 artiklan c kohta.

¹⁴ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2407/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista (EYVL L 240, 24.8.1992, s. 1–7).

turvallisuuteen¹⁵, sisältyy jo uusi määritelmä ”kaupallisesta toiminnasta”, jonka pitäisi olla riittävän täsmällinen, jotta termi voidaan tulkita yhdenmukaisesti kaikkialla EU:ssa, ja voidaan varmistaa turvallisuusvaatimusten riittävyys.

- Taloudellisen sääntelyn osalta on syytä panna merkille, että osaomistusohjelmien kaltaisiin ohjelmiin ei sisälly palveluntarjoajan ja asiakkaan välistä kuljetussopimusta. Toiminnan harjoittaminen perustuu hallintasopimukseen, jonka mukaan palveluntarjoaja on ensi sijassa ilma-aluksen omistajan tai osaomistajan työntekijä.

30. Ilma-alusten erilaiset hallintamuodot, osaomistusojelmat mukaan luettuna, sekä toiminta, josta ei ole tehty kuljetussopimusta, eivät ole ”matkustajien kuljettamista lentoteitse maksua ja/tai vuokraa vastaan”, ja näin ollen niiltä ei edellytetä liikennelupaa. Tämä ei vaikuta turvallisuutta tai ilmailun turvaamista koskevien mahdollisten yhteisön sääntöjen soveltamiseen.

3.3. Erilaiset tilanteet edellyttävät oikeasuhteista sääntelyä

31. Monet yleisilmailun ja liikelentotoiminnan eturyhmät ovat ilmaisseet huolensa sääntelyn oikeasuhteisuudesta.
32. Yleisilmailu ja liikelentotoiminta ovat saaneet uusia muotoja, ja alan toimijoista suuri osa on pieniä ja keskisuuria yrityksiä tai voittoa tavoittelemattomia organisaatioita. Tämän vuoksi on kiinnitettävä erityistä huomiota suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden asianmukaiseen soveltamiseen.
33. Lentoturvallisuusvirastosta annettu perusasetus¹⁶ ja komission ehdotus sen muuttamiseksi ovat hyviä esimerkkejä uudesta oikeasuhteisesta sääntöjen laadinnasta. Ainoastaan keskeisimpiä vaatimuksia sovelletaan kaikkiin toimijoihin. Tämän lisäksi voidaan lisätä myöhemmin tiukempia vaatimuksia, jos se on perusteltua. Tätä lähestymistapaa voitaisiin käyttää tulevaisuudessa laadittaessa sääntöjä esimerkiksi lentopaikkojen turvallisuudesta tai ilmaliikenteen hallinnasta.
34. Komissio seuraa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista varmistukseksi, että päätöksenteon ja sääntöjen laadinnan lisäksi niitä noudatetaan myös yhteisön lainsäädännön tulkinnassa ja täytäntöönpanossa. Seuranta kattaa myös tekniset valtuutukset, joita komissio on antanut erityisvirastoille, jollainen on esimerkiksi Eurocontrol.

Paikallislennot

35. Varsinkin harraste- ja urheiluilmailun eräät eturyhmät ovat ilmaisseet huolensa erilaisten paikallislentojen määrittelystä ja niitä koskevasta sääntelystä tulevaisuudessa. Näillä toiminnoilla autetaan usein ilmailukerhoja ja muita kevyen

¹⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1592/2002 muuttamisesta, KOM(2005) 579 lopullinen.

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1592/2002, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2002, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta (EYVL L 240, 7.9.2002, s. 1–21).

ilmailun organisaatioita pitämään yllä päivittäistä toimintaansa ja toimimaan lakisääteisten päämäärien mukaisesti.

36. ”Matkustajien, postin ja/tai rahdin kuljettamiselta moottorittomilla ilma-aluksilla ja/tai moottorilla varustetuilla ultrakeveillä ilma-aluksilla ja paikallislennoilta, joihin ei kuulu eri lentokenttien välistä kuljetusta” ei nykyisin vaadita liikennelupaa eikä komissio suunnittele tähän muutoksia¹⁷.
37. Euroopan lentoturvallisuusvirastoa koskevan perusasetuksen tarkistamiseen liittyen komissio on kuullut, lentoturvallisuusviraston avustuksella, kaikkia eturyhmiä laatiakseen sääntöjä uuden asetuksen täytäntöönpanosta. Komissio sitoutuu laatimaan sääntöjä, jotka ovat oikeassa suhteessa ilma-aluksen vaativuuteen sekä huollon ja käytön että miehistön lupakirjojen osalta.

Vakuutusvaatimukset

38. Komissio ottaa huomioon eräiden eturyhmien ja jäsenvaltioiden ilmaiseman huolen EY:n vakuutusvaatimusten¹⁸ mahdollisesta suhteettomasta vaikutuksesta yleisilmailuun. Laajojen kuulemisten jälkeen komissio arvioi parhaillaan ilmailualan vakuutuksista annetun asetuksen toimivuutta, ja antaa asiasta kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 30. huhtikuuta 2008.

3.4. Olemassa olevan kapasiteetin mahdollisimman tehokas käyttö

39. Jos liikenne kehittyy siten kuin nyt oletetaan, Euroopalla on edessään entisestään kasvava kuilu kapasiteetin ja kysynnän välillä. Mikäli nykyinen kasvusuuntaus jatkuu ja kapasiteettia ei lisätä, on odotettavissa seuraavaa:
- lentoliikenteen määrä Euroopassa kaksinkertaistuu tulevien 20 vuoden aikana
 - vuoteen 2025 mennessä eurooppalaisista lentoasemista yli 60 voi ruuhkautua pahoin, ja 20 ruuhkaisinta lentoasemaa toimii kapasiteettinsa äärirajoilla vähintään 8–10 tuntia vuorokaudessa.
40. Vuonna 2006 noin 9 prosenttia kaikista Eurocontrolin rekisteröimistä lennoista oli yleisilmailua tai liikelentotoimintaa. Vuodesta 2003 tämä prosenttiosuus on kasvanut lähes kaksi kertaa niin nopeasti kuin muun liikenteen osuus, ja suuntauksen odotetaan jatkuvan samanlaisena tulevaisuudessa.
41. Jos kapasiteettia ei lisätä suhteessa liikenteen yleiseen kasvuun, yleisilmailu ja liikelentotoiminta joutuvat entistä useammin kilpailemaan muun lentoliikenteen kanssa pääsystä ilmatilaan ja infrastruktuurista. Tämän vuoksi yleisilmailun ja liikelentotoiminnan vaikutukset ja erityistarpeet on otettava huomioon kapasiteetin ja sen parhaan mahdollisen käytön suunnittelussa, jota toteutetaan parhaillaan

¹⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä (uudelleen laadittu), KOM(2006) 396 lopullinen.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 785/2004, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, lentoliikenteen harjoittajia ja ilma-alusten käyttäjiä koskevista vakuutusvaatimuksista (EUVL L 138, 30.4.2004, s. 1).

esimerkiksi osana keskusteluja, joita käydään Euroopan lentoasemien kapasiteettia, tehokkuutta ja turvallisuutta koskevasta komission toimintasuunnitelmasta¹⁹.

3.4.1. Lentoasemien ja lentopaikkojen kapasiteetti

42. Yleisilmailun ja liikentotoiminnan ilma-alukset käyttävät pääasiassa sivulentoasemia ja paikallisia lentopaikkoja. Ne tarjoavat täydentäviä suoria yhteyksiä ja edistävät siten liikenteen tasaisempaa jakautumista. Sivulentoasemien infrastruktuureja käyttävät entistä enemmän myös lentoyhtiöt, jotka etsivät lisäkapasiteettia.
43. Lentoasemien ruuhkautumisen lisääntymisestä seuraa, että yhä useampia, myös pieniä alueellisia lentoasemia luokitellaan aikatauluneuvonnan alaisiksi tai koordinoituiksi lentoasemiksi. Tämä voi johtaa siihen, että muut kuin säännöllisen liikenteen harjoittajat voivat tällaisilla lentoasemilla saada lähtö- ja saapumisaikoja ainoastaan tapauskohtaisesti. Ongelma voi olla erityisen vaikea lentoasemilla, joiden lähellä ei ole yleisilmailuun ja liikentotoimintaan sopivaa muuta vaihtoehtoa.
44. Lentoasemien pitäjät eivät myöskään välttämättä kaipaa pieniä ilma-aluksia, koska niihin mahtuu vähemmän matkustajia ja ne ovat lisäksi herkempiä suurten ilma-alusten jättöpyörteille (ja vaativat siten enemmän niukasti saatavilla olevaa aikakapasiteettia). Lisäksi pieniin ilma-aluksiin voi liittyä erityisiä infrastruktuurivaatimuksia: ne saattavat esimerkiksi tarvita varatun terminaalin tai asematason, joiden rahoittaminen jää lentoaseman huoleksi. Lisäksi lähtö- ja saapumisaikojen jakaminen ja ilmaliikennevirtojen säätely on helppoa silloin, kun kyseessä ovat ilma-alusten käyttäjät, joiden harjoittama liikenne on säännöllistä ja suunniteltu kuukausia etukäteen.
45. Näihin haasteisiin voidaan vastata kahdella tavalla:
 - Suunnittelun parantaminen olemassa olevan kapasiteetin parhaan mahdollisen käytön toteuttamiseksi. Tähän sisältyy erityisesti yleisilmailun ja liikentotoiminnan tarpeisiin varattujen varakiitoteiden ja lentoaseman tai lentopaikan alueiden käyttö. Lisäksi tällaisen liikenteen käsittelyyn voitaisiin joissakin tapauksissa varata erillisiä lentoasemia tai lentopaikkoja.
 - Uudenaikaisen teknologian kehittäminen ja käyttöönotto. Automaattiset säätietojärjestelmät, miehittämättömät ilmaliikennepalvelut ja satelliittinavigointijärjestelmien sisällyttäminen ilmaliikenteen hallintamenetelmiin²⁰ voivat osoittautua hyödyllisiksi keinoiksi saada paikallisia ja alueellisia kapasiteettimahdollisuuksia käyttöön kustannustehokkaalla tavalla.
46. Euroopan lentoasemien kapasiteettia, tehokkuutta ja turvallisuutta koskevaan komission toimintasuunnitelmaan sisältyy EU:n tason seurantakeskuksen perustaminen. Tämä komission, jäsenvaltioiden ja toimialan asiantuntijoiden

¹⁹ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan lentoasemien kapasiteettia, tehokkuutta ja turvallisuutta koskeva toimintasuunnitelma, KOM(2006) 819.

²⁰ Kuten on suunniteltu Euroopan ilmaliikenteen hallinnan uudenaikaistamista koskevassa SESAR-ohjelmassa.

muodostama seurantakeskus, jossa otetaan huomioon yleisilmailun ja liikentotoiminnan erityisedut, tarjoaa perustan jatkotoimille.

3.4.2. *Ilmatilan kapasiteetti*

47. Euroopan ilmatilaa käytävissä tuhansissa ilma-aluksissa on eroja sekä suorituskvyvyssä että toiminnassa. Ilmaliikenteen jatkuva kasvu, institutionaalinen hajanaisuus ja teknologiset rajoitukset aiheuttavat huomattavia paineita yhteisen ilmatilan saatavuudelle.
48. Ilmatilaa koskeviin tulevaisuuden haasteisiin vastatakseen komissio on aloittanut eräitä institutionaalisia ja teknologisia uudistuksia, joita toteutetaan yhteisen eurooppalaisen ilmatilan ja SESAR-hankkeen puitteissa. Aloitteiden tarkoituksena on lisätä turvallisuutta ja tehokkuutta sekä vähentää kustannuksia. Näiden tavoitteiden saavuttamisesta hyötyvät kaikki käyttäjät, myös yleisilmailu ja liikentotoiminta.
49. On arvioitu, että Euroopassa lennettiin vuonna 2005 noin 15 miljoonaa yleisilmailuun ja liikentotoimintaan luokiteltavaa lentoa. Alle miljoona näistä tapahtui lennonjohdon valvonnassa.
50. Yleisilmailun ja liikentotoiminnan eturyhmät ja varsinkin ne ilmatilan käyttäjät, jotka eivät toimi lennonjohdon valvonnassa, ovat ilmaisseet olevansa erityisen huolissaan valvotun ilmatilan laajenemisesta, ilmatilan tulevasta luokittelusta sekä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ja SESAR-ohjelman yhteydessä määritellyistä varustusvaatimuksista.
51. Ilmatilapolitiikkaa ja Euroopan ilmaliikenteen uuden hallintajärjestelmän käyttöönottoa koskevissa nykyisissä keskusteluissa ja tulevassa päätöksenteossa on otettava huomioon, että suuressa osassa yleisilmailua ja liikentotoimintaa ei käytetä mittareita vaan toiminta perustuu ”näe ja väistä”-periaatteeseen. Lisäksi ilmaliikenteen hallintapolitiikassa on tunnustettava, että moniin ilma-alustyyppeihin ei ole teknisesti ja/tai taloudellisesti mahdollista asentaa monimutkaisia laitteita.
52. Esimerkit muualta maailmasta osoittavat, että yleisilmailua ja liikentotoimintaa voi harjoittaa vilkkaassakin liikenneympäristössä, jos ilmatila ja menetelmät on suunniteltu tehokkaasti.

3.5. **Pääsy maailmanmarkkinoille**

3.5.1. *Valmistusteollisuus*

53. Euroopan yhteisössä on kannattava ja nopeasti kasvava yleisilmailun ja liikentotoiminnan alan valmistusteollisuus. Noin 75 prosenttia kaikista lentoturvallisuusviraston myöntämistä tyyppihyväksyntätodistuksista annetaan yleisilmailun ja liikentotoiminnan alalla.
54. Vuoden 2007 ensimmäisellä puoliskolla yleisilmailun ja liikentotoiminnan alan kiinteäsiipisten ilma-alusten suurimpien eurooppalaisten valmistajien toimitusten arvo oli noin miljardi euroa, mikä on 33,6 prosenttia enemmän kuin vuoden 2006 vastaavalla jaksolla ja noin 16 prosenttia yleisilmailun ja liikentotoiminnan koko maailman markkinoiden arvosta. Samalla kun yleisilmailuun ja liikentotoimintaan

käytettävien ilma-alusten yhteisön markkinat kasvavat, Euroopan teollisuus on edelleen hyvin vientisuuntautunutta.

55. Tutkimukseen ja kehittämiseen tehtyjen investointien ansiosta Euroopassa on viime vuosina saatu käyttöön uutta teollista teknologiaa erityisesti vähemmän säännellyillä ilmailun aloilla. Tästä saatu kilpailuetu antaa mahdollisuuksia lisätä Euroopan osuutta maailmanmarkkinoilla.
56. Yhden merkittävän keinon edistää Euroopan valmistusteollisuuden kehittämistä tarjoavat kansainväliset sopimukset, joita komissio neuvottelee yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa. Niihin voidaan lentoliikennekysymysten lisäksi sisällyttää ilmailutuotteiden vastavuoroista hyväksymistä koskevia määräyksiä, jotka auttavat vähentämään lakisääteisen valvonnan päällekkäisyyttä ja siten helpottamaan myös yleisilmailun ja liikelentotoiminnan alan valmistusteollisuuden pääsyä markkinoille.

3.5.2. *Kaupallinen liikelentotoiminta*

57. Vaikka kaupallinen liikelentotoiminta²¹ ei tavallisesti sisälly kahden- tai monenvälisiin lentoliikennesopimuksiin, sitä koskevat kuitenkin liikenneoikeudet ja muut markkinoiden rajoitukset, jotka joskus vaikuttavat ainoastaan kyseiseen toimintaan. Tätä tilannetta kuvaavat esimerkiksi eurooppalaisten toimijoiden huolestuminen Yhdysvaltojen määräämistä rajoituksista, jotka koskevat ilma-aluksen koko tilan vuokraamista tilapäisesti ("occasional planeload charters"). Tässä tapauksessa Euroopan teollisuuden ja sääntelyviranomaisten yhteistoimin saatiin kaksinkertaistettua (tietyin edellytyksin) niiden ilma-aluksen koko tilan vuokraamisen lukumäärä, joilta Yhdysvallat ei vielä vaadi täysimääräistä ulkomaisen ilma-aluksen lupaa. Tämän odotetaan lisäävän Euroopan liikelentotoiminnan harjoittajien mahdollisuuksia liikennöidä Atlantin yli.
58. Kaupallisen liikelentotoiminnan erityisedut on otettava huomioon, kun kehitetään EY:n ulkoista lentoliikennepolitiikkaa ja neuvotellaan yhteisön lentoliikennesopimuksista. Tämä merkitsee muun muassa menettelyjen yksinkertaistamista ja keventämistä sekä liikenneoikeuksien tasapainoista vapauttamista.

3.6. **Ympäristön kannalta kestävän kehityksen turvaaminen**

59. Vaikka teknologia kehittyy, yleisilmailusta ja liikelentotoiminnasta, kuten muustakin lentoliikenteestä ja lähes kaikista muistakin liikennemuodoista, aiheutuu negatiivisia ympäristövaikutuksia, kuten melua ja kaasupäästöjä, joita on pyrittävä vähentämään.

3.6.1. *Melu*

60. Useimpiin yleisilmailussa ja liikelentotoiminnassa käytettyihin ilma-aluksiin, niiden moottoreihin ja muihin ilmailualan tuotteisiin sovelletaan jo nyt yhdenmukaisia

²¹ Kaupalliseksi lentoliikenteeksi luokiteltava.

meluhyväksyntävaatimuksia²². Joissakin jäsenvaltioissa asukkaat ovat kuitenkin huolissaan pienimuotoisen ilmailun melun vaikutuksista elämänlaatuun. Koska toiminta on luonteeltaan paikallista ja siihen käytetyt lentopaikat suhteellisen pieniä, parhaat mahdollisuudet tilanteen arviointiin ja tarvittaessa sopivien ratkaisujen löytämiseen on kansallisilla tai paikallisilla viranomaisilla. Yhteisön tason toimintarajoitusten asettaminen melun perusteella tällaisille pienille lentopaikoille ei olisi tätä nykyä suhteellista eikä toissijaisuusperiaate huomioon ottaen perusteltua.

61. Pidemmällä aikavälillä komissio arvioi lentoturvallisuusviraston avustuksella, onko tarvetta muuttaa niin sanottuja olennaisia vaatimuksia ilmailun ympäristövaikutusten alalla. Tästä saattaa olla seurauksena ehdotus lentoturvallisuusviraston perusasetuksen muuttamiseksi. Hyväksyntävaatimusten tarkistaminen ja lentäjien koulutuksen kehittäminen saattavat auttaa vähentämään ilmailun negatiivisia vaikutuksia ja edistämään uudenaikaista ympäristöä säästävää teknologiaa.

3.6.2. Kaasupäästöt

62. Yleisilmailun ja liikelentotoiminnan osuus kaasupäästöistä on suhteellisen pieni verrattuna lentoliikenteeseen yleensä. Vähäisetkin päästöt voivat kuitenkin periaatteessa vaikuttaa ilmanlaatuun paikallisesti ja alueellisesti sekä laajemmin ilmastonmuutokseen.
63. Ilmailun kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttamaa ongelmaa käsitellään osittain komission erityisaloitteessa, jossa ehdotetaan kasvihuonekaasujen EU:n päästökauppajärjestelmän laajentamista ilmailuun²³. Ehdotuksessa komissio pyrkii löytämään tasapainon järjestelmän laajentamisen hallinnollisten kustannusten ja sillä saavutettavien ympäristöhyötyjen välillä. Ehdotuksessa järjestelmän ulkopuolelle jätetään ainoastaan näkölentosaäntöjen mukaisesti suoritettut lennot sekä lennot ilma-aluksilla, joiden suurin sallittu lentoonlähtömassa on alle 5 700 kilogrammaa. Näitä kysymyksiä käsitellään tarkemmin lainsäädäntömenettelyssä²⁴.
64. Lisäksi yhteisön sääntöjen mukaan yksityisessä huvi-ilmailussa käytettävä polttoaine on jo veronalaista samalla tavoin kuin muussa vastaavassa liikenteessä tai vapaa-ajan toiminnassa käytetty polttoaine²⁵. Komissio ilmoittaa tutkivansa, olisiko ilmailussa mahdollista käyttää muita ympäristöystävällisempiä tai uusiutuvia polttoaineita. Energiaverotuksen eriyttäminen voi auttaa edistämään parempilaatuisten – esimerkiksi lyijyttömien – polttoaineiden käyttöä myös ilmailussa.

²² Ilma-alukset, joiden suhteen yhteisöllä ei ole toimivaltaa, luetellaan yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta (EYVL L 240, 7.9.2002, s.1) annetun asetuksen (EY) N:o 1592/2002 liitteessä II.

²³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailualan toimintojen sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään, KOM(2006) 818 lopullinen.

²⁴ Muita toimenpiteitä ilmailun kaasupäästöjen aiheuttaman ongelman käsittelemiseksi ovat ilmatilan rakenteen uudistaminen ja uuden ilmatilan hallintajärjestelmän käyttöönotto SESAR-hankkeen mukaisesti sekä yhteisön rahoittamat tutkimus- ja kehittämisohjelmat.

²⁵ Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51).

3.7. Tutkimus- ja kehitystyön tukeminen

65. Yleisilmailun ja liikentotoiminnan tutkimusympäristö Euroopassa on dynaaminen. Kevyiden ja ultrakevyiden ilma-alusten innovatiivinen suunnittelu ja komposiittimateriaalien urauurtava tutkimus ovat perinteisesti olleet tunnusomaisia Euroopan teollisuudelle.
66. Yleinen yhteisymmärrys vallitsee siitä, että Euroopan yleisilmailun ja liikentotoiminnan kilpailu- ja kaupallinen menestys riippuu yhä selvemmin ilmailualan innovoinnista ja tutkimuksesta. Ilmaliikenteen hallintajärjestelmät tarjoavat tulevaisuudessa mahdollisuuksia, joiden hyödyntämistä edesauttavat edistysaskeleet komposiittimateriaalien, polttoainetaloudellisten moottorien ja uudenaikaisen avioniikan kehittämisessä.
67. Komissio jatkaa ilmailun tutkimuksen ja kehittämisen tukemista tutkimuksen puiteohjelmien kautta. Tähän sisältyy myös erityisesti pk-yrityksille tarkoitettu tuki, jota annetaan nykyisen esimerkiksi AeroSME-aloitteen tai kohdennettujen tutkimushankkeiden kuten CESARin²⁶ puitteissa.

4. PÄÄTELMÄT

68. Tämän yleisilmailun ja liikentotoiminnan kestävää tulevaisuutta koskevan komission tiedonannon tarkoituksena on kehottaa kaikkia eturyhmiä jatkamaan vuoropuhelua alan tulevaisuudesta Euroopassa.
69. Komissio seuraa tarkasti tulevaa kehitystä varmistaakseen, että kaikkien ilmatilan käyttäjien erityistarpeet otetaan huomioon päätöksenteossa. Se keskittyy erityisesti seuraaviin toimiin:
- perustietojen kerääminen Euroopan yleisilmailusta ja liikentotoiminnasta
 - erityisen huomion kiinnittäminen suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden asianmukaiseen soveltamiseen
 - kaikkien ilmatilan ja infrastruktuurin käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen kapasiteetin ja sen parhaan mahdollisen käytön suunnittelussa
 - uuden teknologian edistäminen Euroopan teollisuuden kilpailukyvyn säilyttämiseksi sekä alueellisen ja paikallisen kapasiteetin saamiseksi käyttöön kustannustehokkaasti
 - yleisilmailun ja liikentotoiminnan pääsyn helpottaminen ulkomaisille markkinoille
 - yleisilmailun ja liikentotoiminnan ympäristön kannalta kestävä kehityksen varmistaminen.

²⁶ Kuudenteen puiteohjelmaan kuuluva komission rahoittama hanke *Cost Effective Small Aircraft* (CESAR).