



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.12.2007
KOM(2007) 845 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

**Ensimmäinen kertomus yhtenäistä ilmatilaa koskevan lainsäädännön
täytäntöönpanosta:
saavutukset ja tulevaisuudennäkymät**

KOMISSIION TIEDONANTO

Ensimmäinen kertomus yhtenäistä ilmatilaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta: saavutukset ja tulevaisuudennäkymät

1. JOHDANTO

Yhtenäistä ilmatilaa koskeva aloite, joka oli viivästynyt huomattavasti vuonna 1999, käynnistettiin lopulta vuonna 2000, ja vuoden 2001 lopulla komissio teki ehdotuksen lainsäädäntökokonaisuudeksi, joka perustui aloitetta varten perustetun korkean tason asiantuntijaryhmän suositukseen. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät säädökset maaliskuussa 2004, ja ne tulivat voimaan kuukautta myöhemmin.

Lainsäädäntökokonaisuus sisälsi neljä osaa: asetus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista (puiteasetus)¹, asetus lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa (palveluntarjonta-asetus)², asetus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä (ilmatila-asetus)³ sekä asetus eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta (yhteentoimivuusasetus)⁴.

Puiteasetuksen 12 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio arvioi yhtenäistä ilmatilaa koskevan lainsäädännön soveltamista ja antaa siitä säännöllisin väliajoin kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kertomukseen olisi sisällyttävä arvio lainsäädännön täytäntöönpanon tuloksista, mukaan luettuina tarvittavat tiedot alan kehittymisestä suhteessa alkuperäisiin tavoitteisiin ja tuleviin tarpeisiin.

Tämä on ensimmäinen kertomus täytäntöönpanon etenemisestä. Siinä esitetään myös komission näkemyksiä yhtenäisen ilmatilan kehitystarpeista tulevaisuudessa.

Kertomuksessa otetaan huomioon monia toisen korkean tason asiantuntijaryhmän suosituksia. Tämän komission varapuheenjohtajan Jacques Barrot'n koolle kutsuman toisen ryhmän tehtävänä oli tarkastella Euroopan ilmailualan sääntelyn tulevaisuutta. Ryhmä antoi raporttinsa heinäkuussa 2007.

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

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 550/2004, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2004, lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa (EUVL L 96, 31.3.2004, s. 10).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 551/2004, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2004, yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä (EUVL L 96, 31.3.2004, s. 20).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 552/2004, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2004, eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta (EUVL L 96, 31.3.2004, s. 26).

2. YHTEISÖN ROOLI ILMALIIKENTEEN HALLINNASSA

2.1. Taustaa

Yhteisön politiikka ilmailun alalla on osoittautunut menestystarinaksi. Markkinoiden vapauttaminen on alentanut lippujen hintoja ja lisännyt kuluttajien valinnanvaraa. Euroopan unionin laajentumisen ja aktiivisen naapuruuspolitiikan ansiosta Euroopan ilmailumarkkinat ulottuvat nykyisin 37 maahan, joissa on yhteensä noin 500 miljoonaa asukasta. Ilmailun on kuitenkin kyettävä vastaamaan myös yhteiskunnan muuttuvien tarpeiden aiheuttamiin paineisiin ja ympäristövaikutuksia koskeviin huolenilmaisuihin. Kilpailukykyinen ja kestävä lentoliikenneala tarvitsee tuekseen suorituskykyisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän.

Ilmaliikenteen hallinta muodostaa yhdessä lentoasemien kanssa ilmailun infrastruktuurin. Tällä infrastruktuurilla on vastassaan haaste, jonka aiheuttaa liikenteen huomattava lisääntyminen vuoteen 2020 mennessä. Teknologian ja järjestelmien ikääntyminen johtaa väistämättä kapasiteettipulaan ja ilmailun ympäristövaikutusten lisääntymiseen, ellei ala kykene ottamaan merkittävää harppausta teknologiassa. Jo nyt sellaisilla häiriöillä kuin lentokoneiden myöhästymisillä ja sääoloista aiheutuvilla onnettomuuksilla ja vaaratilanteilla on huomattavia seurannaisvaikutuksia koko järjestelmään. Tämä on yksi osoitus siitä, että Euroopan lentoliikenteellä on hyvin tiiviit sisäiset yhteydet.

Lentoliikenteen ennustettu kasvu edellyttää rakenteellista ja teknologista uudistamista, johon on sisällyttävä myös koko Euroopan ilmaliikenteen hallinta. Tämän prosessin dynamiikka yhdistettynä lentoliikenteen kasvun jatkumiseen takaa sen, että ilmaliikenteen hallinta on jatkossakin suuri ja puoleensavetävä työllistäjä.

2.2. Ilmaliikenteen hallinnan nykyiset rajoitukset

Ainoastaan ilmaliikenteen hallinnalla voidaan varmistaa nopeiden lentokoneiden välinen turvallinen porrastus kaikkina aikoina ja turvata pääsy ilmaliikenteen hallintaverkkoon. Lennonjohtaja tuntee Euroopan ilmatilan ongelma- ja vaarakohdat sekä niiden edellyttämät menettelyt monimutkaisessa reittiverkostossa.

Ilmaliikenteen hallinta on luonnollinen monopoli ja yleensä oikeutettu perimään kaikki kustannukset ilmatilan käyttäjiltä tarjotun palvelun laadusta riippumatta. Tämä kustannusten kattamisen periaate ei kannusta riittävästi parantamaan palvelun laatua ja kustannustehokkuutta ja uudenaikaistamaan järjestelmää.

Lentoliikenne yleistyi ja lisääntyi nopeasti 1950- ja 60-luvuilla kokonaan valtioiden määräysvallassa, ja sitä pidettiin kansallisen itsemääräämisoikeuden symbolina. 1970-luvulta lähtien valtiot alkoivat yleisesti siirtää muita kuin valtiollisia ilmailutoimintoja elinkeinonharjoittajille, mutta ilmaliikenteen hallinnan sääntelyrakenteet jätettiin valtioiden väliseksi asiaksi.

Vuoden 2007 korkean tason ryhmän ja Eurocontrolin tarkastuskomission mukaan valtioiden välisellä toiminnalla ei voida luoda tasapuolisia toimintaedellytyksiä, koska silloin sääntöjen täytäntöönpano riippuu valtioiden tahdosta eikä sitä valvota yhdenmukaisesti. Valtioiden, viranomaisten, lentoyhtiöiden ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien välinen vastuunjako on hämärtynyt. Valtioiden välinen päätöksenteko voi olla hidasta ja tehotonta, ja sillä on vaikea ratkaista ongelmia, jotka syntyvät järjestelmän sirpaloitumisesta valtioiden rajojen mukaan. Sen vuoksi ilmaliikenteen hallinnassa tarvitaan yhteisön toimia.

Euroopan ilmaliikenteen hallinnalle on ominaista sirpaloituneisuus, joka aiheuttaa huomattavia ylimääräisiä kustannuksia ilmatilan käyttäjille, pidentää tarpeettomasti lentoaikoja ja lisää siten ympäristövaikutuksia, hidastaa uuden teknologian ja uusien menettelyjen käyttöönottoa ja haittaa tehokkuuden parantamista. Sirpaloituminen johtaa myös ilmaliikenteen hallinnan mittakaavaetujen saavuttamisen vaikeutumiseen, alueennohjohtokeskusten epäoptimaaliseen kokoon ja standardoimattomien järjestelmien päällekkäisyyteen ja näin ollen eri järjestelmien ylläpidosta aiheutuvien kustannusten lisääntymiseen. On arvioitu, että sirpaloitumista vähentämällä voitaisiin saavuttaa jopa 2 miljardin euron vuotuiset kustannussäästöt⁵.

Euroopan nykyinen reittiverkosto perustuu edelleen kansallisiin reitteihin, jotka on vain yhdistetty. Tämän vuoksi verkosto on Euroopan sisäisten lentojen osalta noin 15 prosenttia tehottomampi kuin valtioiden sisäisillä lennoilla. Se ei myöskään aina vastaa kovin hyvin Euroopan liikennetarpeita. Lyhyimmän saatavilla olevan reitin valitsemista haittaa reaaliaikaisen ja täsmällisen tiedon puute⁶. Tämä lisää tarpeettomasti lentoyhtiöiden taloudellisia rasitteita noin 1,4 miljardilla eurolla ja ympäristörasitteita 4,8 miljoonalla ylimääräisellä hiilidioksiditonilla vuosittain.

Kahdeksan miljardin arvoiset lennonvarmistusmarkkinat ovat selvästi jakautuneet valtioiden rajojen mukaan. Kun muilla aloilla esteitä poistetaan, ilmaliikenteen hallinnan alalla on edelleen 27 kansallista toimijaa, mikä tarkoittaa yhtä suurta määrää erilaisia menettelyjä, laitteistoja, toimintatapoja ja käyttökustannuksia. Toiminnallisesta näkökulmasta nykyisten viidenkymmenen alueennohjohtokeskuksen tehtävien hoitamiseen riittäisi kymmenen keskusta⁷. Palvelujen tarjonnan keskittäminen isompiin kokonaisuuksiin toiminnallisissa ilmatilan lohkoissa edistäisi merkittävästi kustannustehokkuutta.

Ilmailun yleisestä teknologisesta kehityksestä huolimatta lennonjohto on edelleen pääasiassa käsityötä. Vaikka ilma-alusten ohjaamot on automatisoitu, lennonjohtajien työskentelytavoissa on tapahtunut perusteellisia muutoksia. Liikenteen lisääntymiseen vastataan pääasiassa avaamalla uusia sektoreita, mikä lisää henkilöstöä ja kustannuksia samassa suhteessa. Tällä lähestymistavalla kapasiteetin rajat tulevat vastaan seuraavien 5–10 vuoden aikana, ellei teknologisen innovoinnin nopeuttamiseksi toteuteta radikaaleja toimia.

3. ARVIO YHTENÄISESTÄ EUROOPPALAISESTA ILMATILASTA

Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevalla lainsäädännöllä ilmaliikenteen hallinta siirrettiin yhteisön toimivaltaan. Lisäksi sillä vahvistettiin vankka oikeusperusta monenlaisille toiminnoille. Kun kolme vuotta kyseisen lainsäädännön voimaantulosta on kulunut, monia tavoitteita on jo saavutettu, joitakin tavoitellaan vielä ja joissakin asioissa edistyminen on ollut vähäistä. Lisäksi täytäntöönpanon yhteydessä ja toimintaympäristön muuttuessa on havaittu eräitä heikkouksia nykyisessä lainsäädännössä.

⁵ Tarkastuskomissio, joulukuu 2006, *Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance*, s. 24.

⁶ Tarkastuskomissio, 2007, *An Assessment of Air Traffic Management in Europe in 2006*, Eurocontrol, s. 51 alkaen.

⁷ Yhdysvallat hoitaa Eurooppaan verrattuna kaksinkertaisen liikennemäärän 20 alueennohjohtokeskuksella ja suunnittelee vähentävänsä niitäkin.

3.1. Saavutukset

a) Yhtenäisen ilmatilan oikeudellinen ja institutionaalinen kehys

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tärkein tavoite oli vahvistaa institutionaalinen kehys yhteisön toimille. Tämä kehys tarjoaa rakenteet eri osapuolten väliselle kumppanuudelle:

- yhtenäisen ilmatilan komitea esittää valtioiden strategisia näkemyksiä ja avustaa komissiota hyväksyttäessä täytäntöönpanosäädöksiä komitologiamenettelyllä;
- teollisuudenalan neuvoo-antava elin tarjoaa kaikille teollisuudenalan eturyhmille mahdollisuuden ilmaista näkemyksiään täytäntöönpanosta;
- synergiaa Eurocontrolin kanssa voidaan hyödyntää teknisen tuen osalta ja yhteisön täytäntöönpanosääntöjä valmisteltaessa.

Lisäksi yhteisön päätöksentekoon osallistuvat puolustusministeriöt.

b) Palveluntarjonnan erottaminen sääntelystä

Turvallisuuden kulmakivi, lennonvarmistuspalvelujen erottaminen sääntelytehtävistä, on saavutettu, ja jokaiseen jäsenvaltioon on perustettu kansallinen valvontaviranomainen⁸. Lennonvarmistuspalvelujen tarjoajilla on 20. kesäkuuta 2007 lähtien oltava kansallisen valvontaviranomaisen myöntämä, lennonvarmistuspalvelujen tarjoamista koskevista yhteisistä vaatimuksista annetun komission asetuksen (EY) N:o 2096/2005⁹ mukainen lupa.

c) Edistyminen turvallisuuskysymyksissä

Siitä, että turvallisuutta ei ole unohdettu, on osoituksena asetus¹⁰, jolla täydennetään yhteisiä vaatimuksia vahvistamalla kansallisten valvontaviranomaisten harjoittama turvallisuusvalvontatoiminto.

d) Lennonjohtajien lupakirjojen yhdenmukaistaminen

Pätevyyden yhdenmukaisuutta ja työntekijöiden liikkuvuutta edistetään yhteisön lennonjohtajan lupakirjasta annetulla direktiivillä 2006/23/EY¹¹, jossa säädetään yhteisistä vaatimuksista ja koulutuksesta.

e) Maksujen avoimuus

Lennonvarmistuspalvelujen yhteisestä maksujärjestelmästä annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1794/2006¹² varmistetaan lennonvarmistuspalveluista perittävien maksujen täydellinen avoimuus. Asetuksessa säädetään, että palveluntarjoajan on luovutettava tiedot kustannusperustasta ja kuultava ilmatilan käyttäjiä.

f) Edistysaskeleet ilmatilan tehokkaassa käytössä

⁸ Yhdessä jäsenvaltiossa valvontaviranomaisen perustaminen on vielä saatettava päätökseen.

⁹ EUVL L 335, 21.12.2005, s 13.

¹⁰ EUVL L 291, 9.11.2007, s 16.

¹¹ EUVL L 114, 27.4.2006, s 22.

¹² EUVL L 341, 7.12.2006, s. 3.

Ilmatilan tehokkaan käytön helpottamiseksi on annettu komission asetukset ilmatilan joustavasta käytöstä sotilasilmatilaan pääsyn parantamiseksi (2150/2005)¹³ ja ilmatilan luokittelusta yläilmatilassa (730/2006)¹⁴.

g) Innovaatioiden nopeuttaminen

Teknologisen innovoinnin nopeuttaminen kapasiteetin varmistamiseksi on aloitettu. SESAR-määrittelyvaihe on käynnistetty ja se etenee. SESAR-yhteisyrityksen kehitysvaihe¹⁵ on edennyt niin, että yleissuunnitelma voidaan panna täytäntöön keväällä 2008.

h) Yhteentoimivien laitteistojen kehittäminen

Täytäntöönpanosääntöjen hyväksymistä varten on perustettu yhteentoimivuusmekanismi, jolla tuetaan myös teknisiä järjestelmiä ja niiden käyttöä koskevien yhteisön vaatimusten kehittämistä. Tämä mekanismi on välttämätön SESARin tuotosten hyödyntämisessä.

3.2. Kehitteillä

a) Palveluntarjoajien laadun ja tehokkuuden tarkastelu

Puiteasetuksessa säädetään lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien laadun ja tehokkuuden tarkastelusta. Tätä varten vuonna 2008 aloitetaan tietojen kerääminen ja vertailuanalyysi. Tarkastelulla on tarkoitus luoda vankka perusta yhtenäistä ilmatilaa koskevan aloitteen jatkokehittämiseksi.

b) Valvontaviranomaisten vertaisarviointi

Yhtenäisen turvallisuustason ja yhteisten vaatimusten yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi kansallisista valvontaviranomaisista tehdään vertaisarviointi. Kansallisten valvontaviranomaisten ensimmäinen lupakierros saatiin päätökseen heinäkuussa 2007, ja ensimmäiset tarkastuskäynnit vertaisarviointia varten tehdään vuoden 2008 alkupuolella.

c) Maksujen avoimuus

Ensimmäinen yhteistä maksujärjestelmää koskevan asetuksen mukainen uudelleentarkastelu maksujen määrittämistä, määräämistä ja perimistä koskevan avoimuuden lisäämiseksi tehdään sen jälkeen, kun ensimmäiset rahoitusta koskevat tiedot on toimitettu marraskuussa 2007. Avoimuus liittyy komission sitoutumiseen ilmailun oikeudenmukaisiin maksuperiaatteisiin, josta myös ehdotettu lentoasemamaksudirektiivi¹⁶ on osoituksena.

d) Ilmatilan suunnittelu

Eurocontrolille on annettu valtuudet laatia ilmatilaa koskevia määräyksiä seuraavilla aloilla: eurooppalainen ylempi lentotiedotusalue, ilmatilan luokittelu alailmatilassa sekä reittien ja sektorien suunnittelua koskevat yhteiset periaatteet. Edistyminen on ollut hidasta kaikilla kolmella alalla, ja komissio tutkii mahdollisia vaihtoehtoisia lähestymistapoja.

¹³ EUVL L 342, 24.12.2005, s 20.

¹⁴ EUVL L 128, 16.5.2006, s 3.

¹⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 219/2007 yhteisyrityksen perustamisesta uuden sukupolven eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän (SESAR) kehittämiseksi (EUVL L 64, 2.3.2007, s. 1).

¹⁶ KOM(2006) 820 lopullinen, 24.1.2007.

e) Toiminnalliset ilmatilan lohkot

Yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa keskeistä on toiminnallisten ilmatilan lohkojen määrittäminen. Niiden avulla on tarkoitus varmistaa ilmatilan hallintaverkoston suurin mahdollinen kapasiteetti ja tehokkuus. Useita aloitteita toiminnallisten ilmatilan lohkojen määrittämiseksi on käynnistetty, mutta edistyminen on hidasta ja aloitteiden tavoitteellisuus, kehitystaso ja niistä saatavat hyödyt vaihtelevat. Useimmat aloitteet ovat vieläkin toteutettavuustutkimusvaiheessa. Vain yhdessä valmistaudutaan siirtymään täytäntöönpanovaiheeseen¹⁷.

3.3. Edistykseen riittämättömyys avainkysymyksissä

Joillakin tärkeillä aloilla yhtenäinen eurooppalainen ilmatila ei ole johtanut toivottuihin tuloksiin. Toiminnallisten ilmatilan lohkojen määrittelyllä ei ole onnistuttu parantamaan lentojen tehokkuutta eikä vähentämään kustannuksia ja sirpaloitumista.

On tiedossa, että toiminnallisten ilmatilan lohkojen määrittely on uusi haaste, johon liittyy merkittäviä teknisiä ja organisatorisia vaikeuksia. Tämän lisäksi on vielä ratkaistavana kysymys täysivaltaisuudesta erityisesti niiltä osin kuin se koskee jäsenvaltioiden vastuuta yleensä ja siihen liittyen niiden vastuuta ilmatilastaan sekä sotilasilmailun asemaa. Sen sijaan, että toiminnallisten ilmatilan lohkojen määrittelyn pohjalta kehitettäisiin innovatiivisia tapoja harjoittaa täysivaltaisuutta, se on otettu argumentiksi vastustettaessa rajat ylittävän yhteistyön ja yhdentämisen lisäämistä.

Nykyiseen lainsäädäntöön sisältyy tehokkaita välineitä suoritustason parantamiseen. Näitä ovat palveluntarjoajien nimeäminen, palvelujen eriyttäminen, taloudellisten kannustimien käyttö, käyttömaksujen asettaminen, reittirakenteen muutokset, toiminnallisten ilmatilan lohkojen määrittely, infrastruktuurin rationalisointi¹⁸ ja niin edelleen. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole käyttäneet näitä keinoja riittävästi kohentaakseen palveluntarjoajan kustannustehokkuutta tai toimivuutta.

Euroopan reittirakenteen suunnittelun ja käytön yleinen tehokkuus ei ole juuri parantunut, minkä vuoksi lentojen tehokkuudessa ja ympäristövaikutuksissa ei ole myöskään tapahtunut parannuksia.

3.4. Uudet haasteet

Ympäristö: Nykyisen tieteellisen tiedon perusteella suurin syy ilmastonmuutokseen on ihmisen toiminta. Ilmailu tuottaa vain kolme prosenttia EU:n kaikista kasvihuonekaasupäästöistä, mutta tämä osuus on kasvussa. Yhtenäistä ilmatilaa koskevassa nykyisessä lainsäädännössä ei oikeastaan oteta huomioon sitä, miten ilmaliikenteen hallinnalla voidaan vaikuttaa ilmastonmuutoksen hallintaan. Verkoston rakenteen kehittäminen, reittien tehokkaampi käyttö ja uudet toimintamenettelyt ovat keinoja, joilla voitaneen merkittävästi lyhentää lentoaikoja, polttoaineen käyttöä ja polttoainekustannuksia ja siten vaikuttaa ympäristöön ja ilmastonmuutokseen. Näillä keinoin arvioidaan voitavan vähentää hiilidioksidipäästöjä 4,8 miljoonaa tonnia vuodessa. Varsinaisten päästöjen lisäksi

¹⁷ Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan rakentaminen toiminnallisten ilmatilan lohkojen avulla: Puolivälin tilannekatsaus, KOM(2007) 101 lopullinen.

¹⁸ Tarkastuskomissio, 2006: *Evaluation of the Impact of the SES initiative on air traffic management performance*, Bryssel, s. iii.

ilma-alukset vaikuttavat cirrus-pilvipeitteeseen, ja olisikin harkittava toimenpiteitä vaikutusten lieventämiseksi ilmaliikenteen hallinnan keinoin.

Myöhästymiset eivät enää ole suurin syy muutostarpeeseen, sillä kasvu on hidastunut 11. syyskuuta 2001 jälkeen, ja korkeusporrastuksen pienentäminen on lisännyt reitillä käytettävissä olevaa ilmatilakapasiteettia. Myöhästymisiä tapahtuu Euroopassa nykyisin vähän ja viime vuosien ennätysellisen suurista liikennemääristä huolimatta myöhästymiset ovat pysyneet vähäisinä. Kasvun jatkuessa myöhästymisongelma tulee kuitenkin uudelleen esiin. Tämä on nähtävissä esimerkiksi vuoden 2008 myöhästymisiä koskevassa ennusteessa.

Talous: Energiamarkkinoiden maailmanlaajuinen epävakaus on johtanut polttoainekustannusten valtavaan lisääntymiseen, minkä johdosta erityisesti lentoyhtiöt ovat alkaneet keskittyä lisäämään kustannusten hallintaa sekä parantamaan taloudellista ja lentojen tehokkuutta. Tämän vuoksi keskeisiksi muutosvoimiksi ovat nousseet lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisen taloudellinen tehottomuus ja lentojen tehottomuus.

4. TÄYTÄNTÖÖNPANOSTRATEGIAN NOPEUTTAMINEN

Sirpaloituminen haittaa merkittävästi Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän suorituskyvyn parantamista. Tämä haitta voidaan poistaa ainoastaan käsittelemällä suorituskyvyn puitteita, sääntelyrakenteita ja uuden teknologian oikea-aikaista käyttöönottoa yhteisön tasolla (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 1***).

Etenemisstrategia keskittyy suorituskykyyn perustuvaan lähestymistapaan, jonka kohteena ovat kolmen miljardin euron vuosittaiset kustannukset aiheuttava tehottomuus ja nykyisen järjestelmän ulkoiset ympäristökustannukset.

4.1. Suorituskyvyn parantaminen

4.1.1. Suorituskykyä edistävät toimet

Tarvittavien parannusten saavuttaminen turvallisuuden, tehokkuuden, kapasiteetin ja kustannustehokkuuden alalla edellyttää **suorituskykyyn perustuvaa** lähestymistapaa (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 4***), johon sisältyy asianmukaisia kannustimia ja rajoitteita muutoksen aikaansaamiseksi. Tällainen lähestymistapa voitaisiin toteuttaa vahvistamalla yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevia Euroopan tason lähentymiskriteereitä sekä valtuuttamalla kansalliset valvontaviranomaiset hyväksymään erityisiä suorituskykytavoitteita ja seuraamaan niiden toteutumista. Korkean tason lähentymiskriteerien asettaminen, erityisten suorituskykytavoitteiden arviointi ja kansallisten valvontaviranomaisten toteuttama seuranta vaatisivat yhteisön tason riippumattoman tarkastuselimen perustamista.

Korkean tason ryhmän raportin mukaan palveluntarjonnan suorituskykyä voitaisiin parantaa käyttämällä muiden kuin monopoli-asemassa olevien palvelujen markkinamekanismeja. Tällaisista palveluista ja niihin liittyvistä lakisäätöisen valvonnan toimenpiteistä olisi tehtävä tapaustutkimus.

Kun palveluja tarjotaan luonnollisen monopolin asemassa, komissio ehdottaa, että olisi sovellettava kaikilta osin suorituskykyyn perustuvaa lähestymistapaa ja yhteisön tason valvontaa.

4.1.2. Eurooppalaiset rakenteet lisäävät tehokkuutta

Euroopan laajuisen ilmaliikenteen hallintaverkoston suorituskyky riippuu siitä, miten hyvin hallitaan rajallisia resursseja eli kiitoteitä, ilmatilaa ja taajuusspektriä. Haasteena on perustaa mahdollisimman tehokas verkosto, jonka toimintaa tehokkaat tietovirrat tukevat.

Todelliseen verkostoon perustuvan lähestymistavan tuottamat säästöt voisivat olla vähintään 6 prosenttia eli noin 50 kilometriä lentoa kohden. Jotta nämä säästöt voisivat toteutua, verkoston tehokkuuden toteutumisen seuranta ja sitä koskevien korkean tason tavoitteiden asettamista varten olisi perustettava yhteisön tason riippumaton tarkastuselin.

Verkoston näkökulmasta tapahtuvasta reitti- ja sektorisuunnittelusta olisi oltava vastuussa **verkostonhoitajan**, joka edustaa kaikkia ilmailun eturyhmiä, myös sotilasilmailua. Verkostonhoitajalla olisi myös oltava keskeinen asema keskitetyn kapasiteettisuunnittelun ja ilmaliikennevirtojen sääntelypalvelujen vahvistamisessa sekä lentoasemien kapasiteetin optimoinnissa, jotka voidaan toteuttaa antamalla selkeitä sääntöjä verkostoon pääsystä ja reittien tehokkaasta käytöstä. Maksujen määrittely lyhimmän etäisyyden perusteella olisi voimakas kannustin tehokkuus-, kustannustehokkuus- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseen (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 9***). On arvioitu, että reitityksen optimoinnilla voidaan vähentää haitallisten päästöjen osuutta kaikista ilmailun päästöistä 6–12 prosenttia.

4.1.3. Toiminnalliset ilmatilan lohkot

Sirpaloitumisen vähentämiseen ja järjestelmän tehokkuuden lisäämiseen tähtäävällä suorituskykyyn perustuvalla lähestymistavalla pitäisi voida nopeuttaa lennonvarmistuspalvelujen yhdentämistä toiminnallisiin ilmatilan lohkoihin silloin, kun se on tarpeellista ja hyödyllistä. Tällainen yhdentäminen on monimutkainen prosessi, mutta sen todelliset esteet ovat poliittisia. Komissio tarttuu korkean tason ryhmän ajatukseen ilmailujärjestelmän koordinaattorista (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 5***), jonka tehtävänä olisi lisätä poliittista sitoutumista jäsenvaltioiden ja eturyhmien keskuudessa. Valtioiden olisi **sitouduttava poliittisesti toiminnallisten ilmatilan lohkojen luomiseen** vuonna 2010, jotta ne voidaan toteuttaa vuoden 2012 loppuun mennessä. Ehdotetut verkostonhallinta- ja suorituskyvyn sääntelytehtävät voisivat myös auttaa arvioimaan toiminnallisia ilmatilan lohkoja koskevien aloitteiden toimivuutta ja lisäarvoa verkoston näkökulmasta. Näiden tehtävien antamista olemassa oleville elimille tutkitaan.

4.1.4. SESAR – kapasiteettipulan torjunta

Kapasiteettipulaa voidaan torjua ainoastaan SESAR-ohjelman teknologisella innovoinnilla, joihin liittyy läheisesti toimenpiteitä lentoasemien kapasiteetin tehostamiseksi (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 7***). Teknologisesta innovoinnista voidaan saada täysi hyöty vain, jos järjestelmän sirpaloituneisuudesta päästään eroon. Sen vuoksi tulevaisuuden järjestelmässä olennaista on **käyttöönoton** synkronointi ja päällekkäisyyksien välttäminen. SESARin järjeistämiskaikutukset tutkimuksen ja kehittämisen alalla olisi ulotettava koko prosessiin. Kapasiteetin tehostamista koskevien lyhyen aikavälin aloitteiden tehokas täytäntöönpano voi edellyttää yhteisön tason yhteensovittamista.

4.2. Selkeä sääntely-ympäristö

Yhtenäinen markkinapolitiikka vaatii yhtenäistä sääntelyä. Pällekkäisyydet muita rakenteita koskevan sääntelyn kanssa on poistettava. Sääntelyn hajanaisuus himmentää vastuunjaon, ja siitä seuraa kansallisille hallintoelimille tarpeettomia kustannuksia.

Yhteisön lähestymistavan tehokas käyttö **sääntelyn parantamiseksi (vrt. korkean tason ryhmän suositus 3*)** edellyttää yhteisön ja jäsenvaltioiden läheistä yhteistyötä ja ilmatilasta vastaavien valtioiden (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 10***) sitoutumista muutokseen sekä teollisuuden suurempaa vastuunottoa (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 2***). Tähän kumppanuuteen osallistuvat myös sotilaskäyttäjät¹⁹ ja EU:n ulkopuoliset maat soveltuvien tavoin. Toimiva ilmailualue edellyttää, että myös muut kuin EU:n jäsenvaltiot osallistuvat asianmukaisesti EU:n lainsäädännön laadintaan.

Komissio valmistelee **Euroopan lentoturvallisuusviraston toimivaltuuksien laajentamista** lentoasemiin, lennonvarmistuspalveluihin ja ilmaliikenteen hallintaan, jolloin ne kattaisivat kaikki ilmailun turvallisuusketjun osat (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 8***). Näihin toimivaltuuksiin sisältyisi myös turvallisuuslainsäädännön kehittäminen ja tukeminen sekä sen soveltamisen seuranta jäsenvaltioissa. Lentoturvallisuusvirastosta tulee myös luonnostaan sopiva taho hoitamaan Euroopan laajuisten palvelujen (esimerkiksi EGNOS/Galileo) hyväksyntää ja turvallisuusvalvontaa.

Talouden ja suorituskyvyn sääntely: Suorituskyvyn voidaan olettaa kasvavan, jos hinnoittelulla on suora yhteys ilmatilan käyttäjien osallistumiseen. Luonnolliset monopolit olisi velvoitettava perustelevaan täsmällisemmin investointipolitiikkansa ja kustannusperustansa. Tällainen hallintorakenne, joka toimisi aluksi alueellisella tasolla, edistäisi maksujen oikeudenmukaisuutta. Jos palvelua voi tarjota useampi kuin yksi palveluntarjoaja, hallintorakenteen olisi mahdollistettava oikeudenmukainen kilpailu.

Suorituskykyyn perustuvan lähestymistavan sääntely varmistetaan yhteisön tasolla. Siihen sisältyy yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan lähentymiskriteerien vahvistaminen, palveluntarjoajien ja kansallisten valvontaviranomaisten sopimien **erityisten suorituskykytavoitteiden** ja yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan lähentymiskriteerien keskinäisen johdonmukaisuuden ja niiden asianmukaisen toteutumisen seuranta. Jos katsotaan, että erityiset suorituskykytavoitteet eivät ole johdonmukaisia tai niitä ei ole saavutettu, tarvitaan täytäntöönpanon valvontaa koskevia EY:n tason toimenpiteitä.

Teknologia: Teknologisen innovoinnin nopeuttamiseksi on tarkoitus, että vuonna 2008 hyväksytään SESAR-yleissuunnitelma ja tehdään SESAR-yhteisyrityksestä täysin toimintakykyinen. SESAR-järjestelmän käyttöönotto vaati kuitenkin erillisen organisaation (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 5***). Jos nykyinen sirpaloitunut ilmaliikenteen hallintajärjestelmä saa jatkaa, se voi tuhota uuden teknologian mahdollisuudet parantaa järjestelmän suorituskykyä ja lisätä tarpeettomasti taloudellisia rasitteita. Lisäksi tutkitaan, mitä hyötyjä on saavutettavissa sillä, että infrastruktuuri ja palveluntarjoaja erotetaan toisistaan.

Eurocontrol: Komissio on samaa mieltä seuraavista Eurocontrolin uudistamista (**vrt. korkean tason ryhmän suositus 6***) koskevista seuraavista suosituksista, joita korkean tason

¹⁹ Yhtenäisen ilmatilan komiteassa on joka jäsenvaltiosta yksi siviili- ja yksi sotilasedustaja.

asiantuntijaryhmän raportissa esitetään: valittujen toimintojen erottaminen, turvallisuutta koskevan sääntelyn siirtäminen lentoturvallisuusvirastolle, kaikkien Eurocontrolin toimintojen avoimuuden ja tarkastamisen kehittäminen sekä teollisuuden aseman vahvistaminen hallinnossa. Tarkistettu Eurocontrol-yleissopimus pitäisi ratifioida vasta, kun Eurocontrolin tarvittavat sisäiset uudistukset on saatu päätökseen ja on luotu asianmukainen institutionaalinen kehys, joka selkiyttää Eurocontrolin aseman yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa, mukaan luettuna Eurocontrolin mahdollisuus suorittaa yhteisölle eräitä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamiseen liittyviä tehtäviä.

5. PÄATELMÄT

Lentoliikenteellä on edessään merkittäviä haasteita, joista voi selviytyä vain teollisuuden, jäsenvaltioiden, sotilaskäyttäjien, kolmansien maiden ja työmarkkinaosapuolien yhteisillä ponnistuksilla ja käyttämällä täysimääräisesti hyväksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan kuulemismekanismeja. Komissio osallistuu täysipainoisesti tähän prosessiin.

Tämän yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanoa koskevan tarkastelun perusteella sekä tarkastuskomission ja korkean tason ryhmän päätelmiä noudattaakseen komissio esittää vuoden 2008 toisella neljänneksellä konkreettisia ehdotuksia seuraavista: yhtenäistä ilmatilaa koskeva toinen lainsäädäntökokonaisuus, lentoturvallisuusviraston toimivaltuuksien laajentaminen ja SESAR-yleissuunnitelma.

* Ks. liite.

ANNEX

High Level Group Report

To facilitate cross-reference between the Commission recommendations in Section 4 (Accelerating the Implementation Strategy) and the High Level Group recommendations, the corresponding HLG Recommendation (HLG 1, 2 .. etc) has been identified in the Communication

HLG Recommendation	Subject
HLG 1	EU as driving force in aviation regulation in Europe
HLG 2	Greater responsibilities for industry
HLG 3	Better regulation
HLG4	Drive improved performance
HLG5	Deliver the Single European Sky
HLG 6	Empower and focus Eurocontrol
HLG 7	Address airport capacity
HLG 8	Deliver continuously improving safety
HLG 9	Deliver environmental benefits
HLG 10	Commit member states to deliver

The Executive Summary (below) of the High Level Group Report gives more information

Executive Summary

Vice President Barrot appointed the High Level Group for the Future European Aviation Regulatory Framework in November 2006 in response to strong demand from industry, EU member states and other stakeholders to simplify and increase the effectiveness of the regulatory framework for aviation in Europe. Vice President Barrot asked the High Level Group to present a vision for the development of the aviation regulatory framework - with a particular focus on Air Traffic Management - and to provide a roadmap with practical next steps.

The High Level Group underlines the need for, and indeed urgency of, change in the regulatory framework for aviation in Europe. This is necessary to ensure alignment across the aviation system towards achieving shared objectives.

The High Level Group has faced a set of complex and occasionally conflicting objectives when considering the performance improvement objectives:

- Aviation has a key role to play in achieving the objectives of the Lisbon agenda, in terms of reducing the internal and external cost of mobility within Europe and between Europe

and the rest of the world. Like other transport modes, aviation is an important enabler of economic growth. The aviation sector itself is also a significant source of employment and technological innovation.

- At the same time capacity in the air and on the ground is increasingly scarce, the environmental impact a growing source of concern at the local and international levels, while improving safety becomes ever more challenging with increasing traffic levels.
- Additionally, aviation in Europe faces growing competition from other parts of the world for the market in Europe and the global aviation market. This emphasises the importance of finding cost-effective solutions.

To determine the priorities for change, the High Level Group has reviewed ongoing initiatives to improve the European aviation system such as the Single European Sky (SES) initiative, the inclusion of aviation in the emissions trading scheme, and the Clean Sky programme. It has concluded that **the challenge for Europe is not to embark on new system changes but to focus on accelerating the effective delivery of the existing initiatives and to strengthen the capabilities of the key players to deliver them**. The High Level Group has focused on the **SES initiative in particular**. Improved ATM can play a vital role in increasing capacity and reducing the environmental impact of aviation.

The High Level Group has therefore concentrated on two main themes: **performance** and **governance**. This leads to proposals for clear roles for the European Commission, the member states and the Eurocontrol and EASA organisations, and proposals for concrete actions to address the current and expected bottlenecks in performance. It also leads to proposals to rebalance the governance of the aviation system in Europe to enable industry (airlines, air navigation services providers (ANSPs), airports and manufacturers) to play an appropriate role in influencing decisions that affect them. This focus has been validated by a process of stakeholder (industry, the military, professional staff associations and non-EU member states) consultation.

The High Level Group has followed the European Commission in taking 2020 as the target date for completing the major changes already initiated within Europe, in particular the Single European Sky. However, the High Level Group has targeted 2014 as the date by which its proposals must be implemented to ensure that the European aviation system remains safe, competitive and environmentally responsible. 2013 is the date when the SESAR deployment phase is due to start.

To facilitate the next steps, the High Level Group has outlined a roadmap for change. The roadmap provides for actions that can be started immediately and for putting in place a process of continuous change to respond to market developments. Because 2013 is a critical date, the High Level Group proposes a timely evaluation of its recommendations in 2011 to ensure that the necessary additional actions are taken.

The High Level Group recognises that its proposals represent a major change process challenge. This challenge can only be met if it fully involves the people working in the organisations involved in the change process. The High Level Group therefore urges the European Commission to continue the process of extensive consultation with stakeholders during the decision-making process following on from the High Level Group work. In particular, the High Level Group points to the valuable contribution that can be made by

representatives from professional staff organisations and the need for inclusive social dialogue.

The proposals of the High Level Group can be summarised in the following 10 recommendations:

- HLG 1 EU as driving force in aviation regulation in Europe:** Fragmentation is a major bottleneck in improving the performance of the European aviation system. As this can only be addressed at the European level, strengthen the role of the European Community and the Community method as the sole vehicle to set the regulation agenda for European aviation by eliminating overlaps between EU and other regulatory processes, ensuring independent structures for regulation and service provision, and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation. Drive change forward at the strategic level through regular meetings of the European Directors General of Civil Aviation working together with the European Commission, coordinating across the governing bodies of Eurocontrol, EASA and ECAC and creating a more structured dialogue between the EU and non-EU member states. Appoint a senior figure as an ‘Aviation System Coordinator’ to drive forward the necessary actions.
- HLG 2 Greater responsibilities for industry:** Give more responsibility to industry in line with the liberalisation of the internal market. Involve industry more systematically in the rulemaking process for the aviation system. Realign the governance of service provision functions to give industry greater responsibilities within a harmonised regulatory framework. Make possible competition for contestable activities which can be executed by industry.
- HLG 3 Better regulation:** Apply the principles of Better Regulation, avoiding over-regulation, and undertaking full impact assessments and consultation. Apply consistent definitions and rationalise existing legislation.
- HLG 4 Drive improved performance:** Every regulatory intervention should target improving performance within overriding safety objectives. As general principles, set performance improvement objectives, maximise the use of performance incentives and require independent performance reporting. For ATM, adapt the regulatory framework and governance structures to stimulate management to deliver improved performance. Where possible, facilitate the application of market principles by the unbundling and liberalisation of ANSP services. Introduce economic regulation to drive performance improvement in the monopoly elements of ANSP activities.
- HLG 5 Deliver the Single European Sky:** Accelerate the delivery of the Single European Sky (SES) and SESAR through proactive management and annual progress monitoring and reporting by the European Commission. Translate the SES ambitions into an implementation strategy and plan. Introduce economic regulation for ATM services to ensure that ANSPs are incentivised to achieve converging objectives in Europe and to regulate the monopoly elements of ANSP activities. Address the hurdles to implementing FABs and task the Aviation System Coordinator to facilitate their progress. Strengthen the orientation of the SESAR programme on results, including quick wins, and develop proposals for the pan-European ATM governance structure post the SESAR JU in 2013. Increase the political support for SES and SESAR, including the military stakeholders in European ATM.

HLG 6 Empower and focus Eurocontrol: Empower Eurocontrol to play a key role in delivering the Single European Sky and SESAR objectives within the strategic and regulatory framework set by the EU. Focus its activities on excellent pan European functions and ATM network design, and support to regulation as requested by the European Commission and member states. Transfer the responsibility for safety regulatory activities to EASA. Invite the Eurocontrol governing bodies to give industry an appropriate role in the governance of the pan-European functions and facilitate the unbundling of activities through corporate structures or undertakings where appropriate to allow the Eurocontrol organisation to evolve in line with industry developments while ensuring that the interests of employees are considered. Prepare for the appropriate pan-European ATM governance and operational structures for the post 2013 SESAR deployment phase.

HLG 7 Address airport capacity: Address the forthcoming airport capacity crunch by asking the European Commission to raise the profile of this emerging bottleneck in the European aviation system and point the way forward in terms of reconciling growth and environment goals. Request member states to provide strategies for addressing the airport capacity issue while demanding that airports themselves take greater responsibility for securing the local 'licence to grow'. Enable the European Commission to facilitate progress through the 'Aviation System Coordinator'. Integrate airports more systematically into the total system approach.

HLG 8 Deliver continuously improving safety: Require states to apply safety management principles consistently and, in particular, facilitate the uniform application of 'just culture' principles. Empower EASA as the single EU instrument for aviation safety regulation including airports and ATM, and ensure that EASA is funded and resourced accordingly. Prepare for the SESAR challenge by timely certification processes. Ensure that states' safety oversight is harmonised and that cooperation between national authorities is stimulated to achieve overall higher levels of performance.

HLG 9 Deliver environmental benefits: Building on the three pillars of improved gate-to-gate ATM, cleaner and quieter aircraft, and market oriented solutions, ask the European Commission to develop an integrated environment strategy. Incorporate ambitions from the transport and environment perspectives, enabling Europe to play a leading role in balancing economic, environmental, safety and social impacts.

HLG 10 Commit member states to deliver: Require more systematic implementation of existing commitments by EU member states, in particular the defragmentation targeted by the Single European Sky initiative. States should address inconsistent guidelines for ANSPs, performance shortfalls in oversight, bottlenecks in airport capacity and safety management, and the new challenges of mitigating and adapting to climate change. Encourage regulatory authorities to exchange best practices and develop common approaches.

The High Level Group thanks Vice President Barrot for the opportunity to develop these recommendations and hopes that they will be acted upon without delay.

The High Level Group commends its report to the Vice President, to the European Parliament, to Eurocontrol's Provisional Council and to the member states.