



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.2.2008
KOM(2008) 66 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Melun rajoittaminen EU:n lentoasemilla

(Kertomus direktiivin 2002/30/EY soveltamisesta)

1. JOHDANTO

Ilma-alusten melu on ollut arkaluonteinen kysymys lentoasemien lähistöllä asuville henkilöille sen jälkeen, kun suihkukoneiden käyttö yleistyi 1960- ja 1970-luvulla. Hallitukset ja tuotannonala ovat jatkuvasti pyrkineet alentamaan yksittäisten ilma-alusten synnyttämää melua. Esimerkkinä mainittakoon ICAOssa tehty sopimus yhä tiukempien standardien käyttöönotosta, joka johti ilma-aluksia koskevien 2, 3 ja 4 luvun standardien määrittelyyn. Tämän vuoksi nykyiset matkustajien kuljettamiseen käytettävät suihkukoneet ovat huomattavasti hiljaisempia kuin aiemmin.

ICAOssa tehtiin sopimus vanhempien ja meluisempien 2 luvun suihkukoneiden kieltämisestä. Tämän sopimuksen perusteella 2 luvun ilma-alusten käyttö kiellettiin kokonaan EU:ssa vuoden 2002 huhtikuusta alkaen.

ICAOn neuvosto antoi kesäkuussa 2001 uuden melusertifiointistandardin (kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 16 olevan I niteen 4 luku), joka koskee 1. tammikuuta 2006 alkaen käyttöön otettavia uusia ilma-aluksia. Sen sijaan 3 luvun ilma-alusten käytöstä poistamiselle ei vahvistettu aikataulua.

Tällaisen aikataulun puuttuminen lisää paineita toteuttaa toimintarajoituksia lentoasemien melun rajoittamiseksi. Vaikka yksittäisten ilma-alusten melustandardeja on tiukennettu, liikennemäärien kasvu ja säännöllisen liikenteen lisääntyminen yhä useammilla lentoasemilla aiheuttavat huolta paikallisille asukkaille. Tästä johtuen yksittäisillä lentoasemilla on tarvetta lisätä toimintarajoituksia ilma-alusten melun aiheuttamien vaikutusten rajoittamiseksi tärkeimpinä ajankohtina (iltaisin, öisin ja viikonloppuisin) tai sellaisten vanhempien ja meluisempien ilma-alusten käytön rajoittamiseksi, jotka täyttävät niukasti 3 luvun vaatimukset.

Direktiivi 2002/30/EY meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta¹ annettiin 26. maaliskuuta 2002. Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus toteuttaa yksittäisillä lentoasemilla uusia toimintarajoituksia ennen kaikkea sellaisten ilma-alusten osalta, jotka täyttävät niukasti 3 luvun vaatimukset. Tällöin on kuitenkin noudatettava ns. tasapainoista lähestymistapaa, joka vahvistettiin ICAOn yleiskokouksen päätöslauselmissa A33-7 ja A35-5. Samana vuonna annettiin direktiivi 2002/49/EY², jossa edellytetään strategisten melukarttojen ja toimintasuunnitelmien laatimista tärkeimpien siviililentokenttien läheisyydessä³ ja yli 100 000 asukkaan taajamissa ilmaliikenteen melun aiheuttamien haitallisten vaikutusten (mukaan lukien häiritsevyys) estämiseksi, välttämiseksi ja vähentämiseksi. Komissio toimittaa vuonna 2009 Euroopan parlamentille ja neuvostolle erillinen kertomuksen mainitun direktiivin täytäntöönpanosta. Vuonna 2006 EU laati kestävästä kehityksestä koskevan uudistetun strategian⁴,

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/30/EY, annettu 26 päivänä maaliskuuta 2002, meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta (EYVL L 85, 28.3.2002, s. 40).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/49/EY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta (EYVL L 189, 18.7.2002, s. 12).

³ Jäsenvaltiot ovat tähän mennessä nimenneet 76 lentoasemaa, jotka kuuluvat direktiivin 2002/49/EY soveltamisalaan.

⁴ Euroopan unionin neuvosto, viite 10117/06, 9. kesäkuuta 2006 Council

jolla "vähennetään liikennemelua sekä melun syntylähteillä että heikentämistoimin, jotta kokonaisaltistuksesta aiheutuvat terveysvaikutukset saataisiin mahdollisimman pieniksi".

Direktiivin 2002/30/EY 14 artiklassa edellytetään, että komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin soveltamisesta viimeistään viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Lisäksi siinä täsmennetään, että komission kertomukseen liitetään tarvittaessa ehdotuksia direktiivin tarkistamiseksi. Tämän kertomuksen pääasiallisena tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin direktiivin tavoite on saavutettu ja miten direktiivin soveltaminen on vaikuttanut siihen. Sen vuoksi se sisältää direktiivin tehokkuutta koskevan arvioinnin, jossa keskitytään erityisesti siihen, onko 2 artiklan d alakohdassa säädettyä määritelmää "vaatimukset niukasti täyttävä ilma-alus" (eli "miinus 5 -ilma-alus", joka noudattaa 3 luvussa määriteltyjä melurajoja siten, että yhteenlaskettu marginaali on enintään viisi desibeliä tehollista meluisuutta [5 EPNdb⁵]) syytä muuttaa vaatimusten tiukentamiseksi.

Jotta tämä kysymys voitaisiin asettaa asiayhteyteensä, tässä kertomuksessa arvioidaan yhteisön melupolitiikan muutoksia vuodesta 2002 alkaen sekä sitä, missä määrin direktiivi on vaikuttanut näihin muutoksiin. Tällainen määrällinen ja laadullinen työ edellytti lentoasemilla jo toteutettujen tai suunniteltujen toimenpiteiden yksityiskohtaista tutkimista direktiivin mukaisesti.

2. TASAPAINOINEN LÄHESTYMISTAPA

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden "on omaksuttava tasapainoinen lähestymistapa käsitellessään alueellaan sijaitsevien lentoasemien meluongelmia". "Tasapainoisella lähestymistavalla"⁶ tarkoitetaan "lähestymistapaa, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden on käytettävissä olevia meluongelman hallintakeinoja alueellaan sijaitsevalla lentoasemalla pohtiessaan harkittava erityisesti, mitä ennakoitavia seurauksia aiheuttaisivat ilma-alusten melun vähentäminen sen lähteellä, maankäytön suunnittelu ja hallinta, melua vähentävät lentomenettelyt sekä toimintarajoitukset" (2 artiklan g alakohta).

Yhtenä direktiivin tarkoituksena on määrittää olosuhteet, joissa jäsenvaltiot voivat toteuttaa vaatimukset niukasti täyttäviä ilma-aluksia koskevia rajoituksia ICAOn ohjeiden mukaisesti ja samalla edistää yleisen tavoitteen saavuttamista estämällä melutilanteen huononemista ja rajoittamalla tai alentamalla sellaisten henkilöiden lukumäärää, joihin ilma-alusten melu vaikuttaa merkittäväällä tavalla.

Yksittäisten lentoasemien oikeus rajoittaa vaatimukset niukasti täyttävien 3 luvun ilma-alusten toimintaa tasapainotettua lähestymistapaa noudattaen hyväksyttiin kansainvälisesti sen jälkeen, kun eräät ICAOn jäsenet olivat jättäneet valituksia asetuksesta (EY) N:o 925/1999⁷ (ns. äänenvaimenninsarjoja koskeva asetus). Mainitulla asetuksella kiellettiin yhteisössä uudelleen hyväksytyt ilma-alukset, jotka määritellään ilma-aluksiksi, jotka täyttävät 3 luvun vaatimukset ainoastaan äänenvaimenninsarjan asennuksen ansiosta. Se kumottiin, kun

⁵ Desibeleinä ilmaistava tehollinen meluisuus.

⁶ Ks. direktiivin 2002/30/EY 2 artiklan g alakohta.

⁷ Asetus (EY) N:o 925/1999, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1999, sellaisten tietyn tyyppisten siviilikäytössä olevien, ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden rekisteröinnistä ja käytöstä yhteisössä, joita on muutettu ja jotka on uudelleen hyväksytyt kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (kolmas painos, heinäkuu 1993) liitteessä 16 olevan I niteen II osan 3 luvussa mainitut standardit täyttävinä (EYVL L 115, 4.5.1999, s. 1).

direktiivi tuli voimaan, koska direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus kieltää vaatimukset niukasti täyttävät ilma-alukset yksittäisillä lentokentillä.

3. DIREKTIIVIN TULKINTA

Kun otetaan huomioon 52 lentoasemalta saadut vastaukset⁸, on selvää, etteivät kaikki lentoasemat tulkitse direktiivin säännöksiä samalla tavalla.

Lentoasemien velvoitteet näyttävät olevan melko selkeät: jos viranomaiset aikovat toteuttaa siviilikäytössä olevia ääntä hitaammin lentäviä suihkukoneita koskevia uusia toimintarajoituksia 28. maaliskuuta 2002 jälkeen, direktiivissä edellytetään, että tällöin on noudatettava tasapainoista lähestymistapaa ja että vain välttämättömät rajoitukset toteutetaan. Lisäksi rajoituksia toteuttavien jäsenvaltioiden on noudatettava tiettyjä menettelyjä käyttöönotosta ilmoittamisen, arvioinnin ja täytäntöönpanon osalta. Rajoitusten suunnitellut vaikutukset on tällöin ilmaistaava määrällisesti.

Sen sijaan näyttää olevan epäselvyyttä sen suhteen, mitä direktiivissä sallitaan ja mitä siinä kielletään:

- (1) eräät lentoasemat katsovat, että direktiivin saavutuksia on vaikea ilmaista, koska monet direktiivissä sallittavat toimenpiteet olivat sallittuja jo aiemmin kansallisen lainsäädännön nojalla ja jäsenvaltiot olivat ottaneet käyttöön useita rajoituksia jo ennen vuotta 2002;
- (2) muut lentoasemat katsovat, että direktiivissä ei sinällään kielletä tietynlaisten rajoitusten käyttöönottoa.

⁸ MPD Consultants järjesti haastattelut Euroopan komission puolesta.

4. DIREKTIIVIN VAIKUTUKSET

Suurin osa lentoasematoiminnan harjoittajista ilmoitti, että direktiivi ei vaikuttanut suoraan melun hallintaan niiden lentoaseman ympäristössä. Eräät lentoasemat mainitsivat, että direktiivissä sallitut toimenpiteet olivat sallittuja jo aiemmin kansallisen lainsäädännön nojalla. Tällaisia vastauksia saatiin erityisesti Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan lentoasemilta. Eräs Saksan lentoasema ilmoitti, että vaikka direktiivissä annetaan mahdollisuus toteuttaa rajoituksia vaatimukset niukasti täyttävien 3 luvun ilma-alusten osalta, eräät kahdenväliset lentoliikennesopimukset estävät niiden toteuttamisen.

Useat lentoasemat ilmoittivat, että direktiivin liitteessä 2 säädetyt vaatimukset tekevät melun hallinnasta työläämpää lentoasemien ympäristössä. Mainitussa liitteessä edellytetään konsultaatioiden käymistä ja arvioinnin tekemistä kustannuksista ja eduista, joita vaihtoehtoiset meluntorjunnan tavat synnyttäisivät lentoaseman ympäristössä.

Kaksi lentoasemaa ilmoitti olevansa huolissaan siitä, että lentoyhtiöt voisivat haastaa ne oikeuteen toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen sillä perusteella, ettei liitteen 2 vaatimuksia ole täytetty kokonaisuudessaan.

Eräät lentoasemat totesivat, että vaikka direktiivi ei vaikuttanut suoraan melun hallintaan, sillä oli välillisiä vaikutuksia monista syistä:

- direktiivi on hyödyllinen tarkistuslista, jossa luetellaan kaikki toteutettavissa olevat toimenpiteet;
- direktiivissä painotetaan yksittäisiä lentoasemia, mikä helpotti rajoitusten toteuttamista;
- direktiivillä luodaan luottamuksen ilmapiiri eri osapuolten välille;
- direktiivi tarjoaa tasavertaiset toimintamahdollisuudet;
- direktiivi on myös lisännyt tietoisuutta mahdollisista toimista ja hyvistä käytänteistä keskiuurilla ja pienillä lentoasemilla (jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan).

Yksi direktiivin tavoitteista on mahdollistaa melun hallinta sellaisten lentoasemien ympäristössä, joilla on erityisiä meluongelmia. Lentoasemien meluongelmat saattoivat riippua osittain siitä, millaisten toimien toteuttaminen oli sallittua kansallisen lainsäädännön nojalla. Maat, joissa lentoasemien melun hallinta oli mahdollista kansallisen lainsäädännön nojalla, ovat hyötäneet direktiivistä vähemmän kuin muut maat. Kuitenkin sellaisilla lentoasemilla, joilla kansallista lainsäädäntöä ei ollut voimassa, direktiivi on saattanut parantaa melun hallintaa.

5. TOTEUTETUT RAJOITUKSET

Jäljempänä kuvataan rajoitukset, jotka koskevat vaatimukset niukasti täyttäviä 3 luvun ilma-aluksia, jäljempänä ”miinus 5 -ilma-alukset”, joiden (direktiivissä määritelty) yhteenlaskettu marginaali on enintään viisi desibeliä tehollista meluisuutta, ja sellaisia ilma-aluksia, joiden

yhteenlaskettu marginaali on vähintään kahdeksan desibeliä tehollista meluisuutta, sekä yölentorajoitukset ja melubudjettien käyttö ja eri rajoitusten mahdolliset vaikutukset liikenteeseen. Eri toimenpiteet voivat kuitenkin olla jossakin määrin päällekkäisiä, koska tarkka rajanveto ei ole aina mahdollista.

5.1. TOTEUTETUT RAJOITUKSET: MIINUS 5 -ILMA-ALUKSET

Vain kaksi lentoasemaa on ottanut käyttöön liikennöimiskieltoasäntöjä miinus 5 -ilma-alusten osalta.

Vain neljä lentoasemaa ilmoitti toteuttaneensa direktiivin mukaisia osittaisia toimintarajoituksia⁹ miinus 5 -ilma-alusten osalta. Nämä rajoitukset olivat seuraavat:

- kolme lentoasemaa kielsi miinus 5 -ilma-alusten yölennot; ja
- yksi lentoasema kielsi miinus 5 -ilma-alusten käytön uusilla reiteillä (eräänlainen rekisteröimiskieltoasäntö, joka mahdollisesti on liikennöintikieltoasännön esiaste).

Kuitenkin yli 10 lentoasemaa niistä, jotka eivät olleet toteuttaneet kieltoja eivätkä rajoituksia, uskoi varmasti toteuttavansa niitä tai oli harkinnut niitä tai harkitsi niitä parhaillaan tai ilmoitti olevansa halukkaita toteuttamaan niitä tietyissä olosuhteissa. Myös seuraavat kaksi erityistapausta (kaksi kaupunkilentoasemaa) on syytä mainita:

niistä lentoasemista, jotka uskoivat varmasti toteuttavansa tällaisia toimenpiteitä, yksi uskoi korvaavansa ennen direktiivin voimaantuloa käyttöön otetun äänenvaimenninjärjestelmäkiellon miinus 5 -ilma-aluksia koskevalla kokonaiskiellolla "pian"¹⁰. Toinen (ETA-alueella sijaitseva) lentoasema aikoo ennen direktiivin voimaantuloa annetun kansallisen lainsäädännön nojalla kieltää miinus 5 -ilma-alusten yölennot vuodesta 2008 alkaen;

- yksi lentoasema oli harkinnut miinus 5 -ilma-alusten kieltämistä, mutta luopui suunnitelmista sen jälkeen, kun vaatimukset niukasti täyttävää ilma-alustyyppiä käyttävä merkittävä liikenteenharjoittaja varusti uudelleen ilma-aluskantansa ja kiellosta tuli tämän vuoksi tarpeeton;
- kolme lentoasemaa harkitsee miinus 5 -rajoituksia meluntorjuntasuunnitelmia laatiessaan;
- kaksi lentoasemaa katsoi, että niiden saattaa olla pakko asettaa rajoituksia miinus 5 -ilma-aluksille, jos paikallisviranomaiset asettaa niiden toiminnalle rajoituksia kiitoradan kunnostamissuunnitelmien vuoksi;

⁹ Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa sallitaan "osittaisten toimintarajoitusten" toteuttaminen määrittämättömien ilma-alustyyppien osalta osana tasapainoisen lähestymistavan toimintajärjestystä. Tämän vaihtoehdon jälkeen on jäljellä vain "viimeinen keino", jossa vaatimukset niukasti täyttävät 3 luvun ilma-alkukset poistetaan käytöstä.

¹⁰ Kyseinen lentoasema ilmoitti myös, ettei vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten tiukempi määrittelmä (miinus 8) asettaisi lisärajoituksia, sillä käytössä olevat yölentojen kiintiörajoitukset olivat jo tiukempia.

- kaksi lentoasemaa katsoi, että ne ”saattavat” toteuttaa miinus 5 -rajoituksia määrittelemättä olosuhteita sen tarkemmin;
- kaksi kaupunkilentoasemaa hyväksyy ilma-alukset paikallisesti mitattavien melutasojen perusteella sellaisten lentoasemien suunnittelua koskevien paikallisten vaatimusten noudattamiseksi, joilla rajoitetaan lentoaseman toimintaa absoluuttisia (eikä sallittuja) melutasoja käyttäen; tämä on esimerkki siitä, kuinka direktiivi sopii yhteen lentoasemien suunnittelua koskevan lainsäädännön kanssa eräissä jäsenvaltioissa.

Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet seuraavista lentoasemista, että ne panevat täytäntöön direktiivin säännökset:

Miinus 5 -ilma-alusten yölennot on kielletty Pariisissa ja myös niiden päivälennot kielletään vuodesta 2008 alkaen. Tämä on osa politiikkaa, jolla pyritään alentamaan kokonaismeluhaitat vuosien 1999–2001 tasolle.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa lentoasemilla on otettu Lontoon lentoasemilla käyttöön uusi yölentojärjestelmä, joka kattaa vuodet 2006–2012.

Madridin Barajas-lentoasemalla otettiin kesän 2006 jälkeen käyttöön uusia rajoituksia, joihin kuuluu mm. miinus 5 -ilma-alusten asteittainen poistaminen vuosina 2007–2012 ja yölento rajoituksia.

Muut lentoasemat eivät ilmoittaneet vaatimukset niukasti täyttäviä miinus 5 -ilma-aluksia koskevista direktiivin mukaisista rajoituksista (eikä niitä koskevista suunnitelmista).

Yksi lentoasema ilmoitti, että selkeyden vuoksi lentoasemien olisi määriteltävä vaatimukset niukasti täyttävät ilma-alukset yhdenmukaisemmin.

5.2 TOTEUTETUT RAJOITUKSET: VÄHINTÄÄN MIINUS 8 -ILMA-ALUKSET

Muutamilla lentoasemilla on käytössä tai suunnitteilla rajoituksia, jotka olisivat viiden desibelin tehollista meluisuutta tiukemmat. Ainoastaan yksi lentoasema on jo rajoittanut miinus 8 -ilma-alusten käyttöä ja kolme lentoasemaa suunnittelee niiden kieltämistä:

- yhdellä lentoasemalla miinus 8 -ilma-alusten yölennot kiellettiin vuonna 2003;
- yksi (kaupungissa sijaitseva) lentoasema ilmoitti aikovansa sallia ainoastaan 4 luvun mukaiset vaatimukset vuoteen 2010 mennessä;
- eräs toinen kaupunkilentoasema ilmoitti, että sen mahdolliset yölentokiellot perustuvat tulevaisuudessa 4 lukuun;
- yksi lentoasema ilmoitti aikeestaan kieltää miinus 8 -ilma-alukset vuoteen 2008 mennessä, jos niiden käytöstä poistamista ei voida varmistaa luonnollisen ilma-aluskannan uudistamisen tai vapaaehtoisten yhteistyötoimien avulla sitä ennen.

5.3. TOTEUTETUT RAJOITUKSET: YÖLENNOT

Osittaisia toimintarajoituksia¹¹ ei välttämättä toteuteta tiettyjen 3 luvun vaatimusten noudattamiseksi. Tällaiset yleiset toimenpiteet kuuluvat kuitenkin myös direktiivin soveltamisalaan, sillä niistä on tehtävä muodollinen arviointi ennen niiden toteuttamista.

Neljä vastauksen jättänyttä lentoasemaa (joista kolme on kaupunkilentoasemia¹²) on kiinni öisin. Yhdellä lentoasemalla, joka ei jättänyt vastausta, tiedetään olevan yölentokieltoja. Lisäksi useat lentoasemat ovat kiinni osan yöstä. Seitsemän lentoasemaa on kieltänyt vaatimukset niukasti täyttävien 3 luvun ilma-alusten yölennot ja yksi niistä kielsi 3 luvun miinus 8 -ilma-alukset. Seitsemän Saksan lentoasemaa hyväksyy vain ns. bonusluettelossa¹³ olevat ilma-alukset. Monilla lentoasemilla on käytössä laskujärjestelmä yölentojen melukiintiöiden laskemiseksi. Eräillä lentoasemilla on kiintiöiden laskujärjestelmän sijasta käytössä yöliikennöintirajoituksia. Noin 20 lentoasemaa ilmoitti, että niillä ei ole erityisiä yölentorajoituksia, mutta että ne voivat niiden sijaan sulkea tietyn kiitotien.

5.4. LENTOASEMIEN MELUBUDJETIT

Vaatimukset niukasti täyttäviä ilma-aluksia koskevien rajoitusten ja (osittaisten) yölentokieltojen lisäksi myös melubudjettien käyttöä voidaan pitää rajoituksena.

Toisin kuin yölentorajoitukset ja vaatimukset niukasti täyttäviä ilma-aluksia koskevat rajoitukset melubudjetit eivät rajoita suoraan tietyn ilma-aluksen toimintaa, vaan ne rajoittavat koko ilma-aluskannan käyttöä. Melubudjetit rajoittavat kokonaismelua tietyinä kausittaisena tai vuotuisena ajankohtana. Niitä voidaankin pitää pikemminkin lentoasemaan kuin lentoyhtiöihin kohdistuvana toimintarajoituksena.

Toisaalta melubudjetit rajoittavat siviilikäytössä olevien, ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden käytön tiettyyn lentoasemaan. Vaikka myös melubudjetit kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, tämä ei ole selvää kaikille osapuolille.

Monet lentoasemat suosivat melubudjettien käyttöä tiettyyn ilma-alukseen kohdistuvien toimintarajoitusten sijaan. Erityisesti useat Yhdistyneen kuningaskunnan lentoasemat käyttävät melubudjettia.

6. TOIMINTARAJOITUSTEN VAIKUTUKSET

Eräät lentoasemat kommentoivat toteutettujen toimintarajoitusten vaikutusta.

Toiminnan siirron osalta yksi lentoasema huomautti, ettei se pelännyt liikenteenharjoittajien siirtävän toimintaansa muualle, koska lentoasemalla on strateginen sijainti ja koska suuri osa sen lentoliikenteestä on suoria lentoyhteyksiä. Toisaalta eräs toinen lentoasema totesi, että se voisi harkita vaatimukset niukasti täyttävien 3 luvun ilma-alusten kieltämistä ainoastaan, jos se olisi pakollista ja jos kielto koskisi kaikkia EU:n lentoasemia.

¹¹ Kuten direktiivin 2002/30/EY 2 artiklan e alakohdassa määritellään.

¹² Kuten direktiivin 2002/30/EY liitteessä I määritellään.

¹³ Saksan liittotasavallan liikenneministeriön laatima luettelo, jossa 3 luvun mukaiset ilma-alukset luokitellaan tarkemmin. Tähän luetteloon kuuluvilla ilma-aluksilla on vähemmän lentorajoituksia ja/tai niiltä peritään alhaisemmat nousu- ja laskeutumismaksut kuin siihen kuulumattomilta ilma-aluksilta.

Useimmissa tapauksissa lentoasemat katsoivat, että niiden mielestä lentoyhtiöt olivat vastanneet haasteeseen ottamalla käyttöön hiljaisempia ilma-aluksia ja siirtämällä yölennot tapahtumaan päiväsaikaan osittaisten rajoitusten vuoksi.

Ainoastaan yksi lentoasema ilmoitti, että palvelujen ja lentovuorojen määrä oli vähentynyt rajoitusten vuoksi.

Toteutetut rajoitukset eivät aina ole käytännössä tosiasiallisia rajoituksia. Yhdellä lentoasemalla vaatimukset niukasti täyttäviä 3 luvun ilma-aluksia koskeva kiello oli ennaltaehkäisevä ja sillä haluttiin osoittaa paikallisyhteisölle lentoaseman sitoutuminen melun hallintaan ja rajoittaa eräiden liikenteenharjoittajien toimintaa. Eräällä toisella lentoasemalla tosiasiallinen melu on alle puolet melukiintiörajasta. Toisaalta eräät lentoasemat ovat lieventäneet ympäristörajoituksiaan sen jälkeen, kun rajoitukset ovat alkaneet tehot.

7. ILMA-ALUSTEN KÄYTTÄJÄT

Ilma-alusten käyttäjät pitävät direktiiviä ensisijaisesti suojana toimintarajoituksia vastaan ja takeena siitä, että rajoitukset toteutetaan kohtuullista määräaikaa noudattaen ja että rajoitusten kustannukset ja edut arvioidaan moitteettomasti.

Eräät liikenteenharjoittajat pitivät direktiivin rajoituksia käytännössä merkityksettöminä, sillä niiden liiketoimintaan kohdistuvat taloudelliset paineet olivat jo pakottaneet ne korvaamaan kalustonsa 4 luvun mukaisella kalustolla. Muut alan toimijat halusivat mahdollisimman suurta suojaa direktiivin rajoituksia vastaan, jolloin kalusto korvautuisi "luonnollisesti".

Pikarahtiyrietykset painottivat komission yksiköille haluavansa direktiivin tarkistamista, jotta eräistä määritys- ja tulkintavaikeuksista päästäisiin eroon ja direktiivin niille antama suoja paranisi ja selkenisi. Ne katsovat, että 4 luvun ilma-aluksia koskevat rajoitukset – mukaan lukien osittaiset rajoitukset – olisi kiellettävä (ks. 6 artiklan 2 kohta kaupunkilentoasemien osalta), sillä esim. melutasoihin perustuvilla toimintarajoituksilla ja seuraamuksilla voitaisiin niiden mielestä tehokkaasti kieltää 4 luvun ilma-alusten yölennot tai rajoittaa niitä. Ne pitävät toimintarajoituksia (kuten valvotut melurajat ja ensisijaiset kiitoradat) mahdollisena "harmaana alueena", joka edellyttää selkeyttämistä, jotta voitaisiin välttyä siltä, että 4 artiklan 4 kohdassa säädettyä vaatimusta perustaa rajoitukset hyväksytyyn melutasoon ei noudateta ja että rajoitukset ovat syrjiviä päinvastaisesta tarkoituksesta huolimatta.

8. PAIKALLISET JA ALUEELLISET VIRANOMAISET

Direktiivin arvioinnin yhteydessä paikalliset ja alueelliset viranomaiset sekä useat yhteisöt ovat esittäneet suosituksia¹⁴. Yleensä nämä suositukset ovat huomattavasti laajempia kuin direktiivissä säädettyt toimintarajoitukset.

Lentoasemien toiminnan organisoinnin ja yölentojen osalta ne suosittavat, että

- lentoreittejä määriteltäessä olisi kiinnitettävä enemmän huomiota väestötiheyteen ja vakioliukumenetelmän (continuous descent approach) kaltaisia uusia hiljaisempia toimintamenetelmiä olisi käytettävä enemmän

¹⁴ Ks. esimerkiksi http://www.airportregions.org/publications/doc/arc_special_report_2_2007.pdf

- Maailman terveysjärjestön melusäännöstö¹⁵ olisi otettava paremmin huomioon
- melulle pahiten altistuvaa väestöä varten olisi oltava korvausjärjestelmä
- huomiota olisi kiinnitettävä paikallisryhmien toiveisiin ja odotuksiin tiedottamista, osallistumista ja sovittelumenettelyjä parantamalla.

Ne toteavat, että vaikka yölentojen meluhaitoista aiheutuvat ongelmat saattavat vaihdella eri lentoasemien välillä Euroopassa, kansallisten politiikkojen ja EU-politiikan lähtökohtana olisi oltava kohdistetut yölentokiellot ja toimintarajoitukset, jotta lentoreittien varrella asuvalle väestölle ei aiheutuisi häiriöitä.

Huomiota kiinnitetään myös siihen, kuinka tärkeää on välttää lentoasemien kehittämisestä toisinaan johtuva kaupunkialueiden rappeutuminen. On suositeltavaa, että kaupunkien syrjäalueiden talouskehitystä ja sosiaalista kehitystä ei eriytetä. Tällöin ei pelkästään katsota, että melu- ja ympäristösaasteiden vastapainona on myönteinen talouskehitys, vaan pyritään löytämään tapoja välttää lentoasemien kehittämisestä toisinaan johtuva paikallinen köyhtyminen.

9. VAATIMUKSET NIUKASTI TÄYTTÄVIEN ILMA-ALUSTEN MÄÄRÄ KALUSTOSSA

Yhteisön lentoasemilla käytetään suhteellisen vähän vaatimukset niukasti täyttäviä ilma-aluksia.

Euroopan lentoasemilla käytetään yhä vähemmän vaatimukset niukasti täyttäviä ilma-aluksia ulkomailta tuleviin lyhyisiin lentoihin (vaikka ne saattavat tulla yhteisön sisältä tai EU:n naapurimaista). Lisäksi eräät lentoyhtiöt käyttävät ulkomailla rekisteröityjä ilma-aluksia Euroopan lentoihinsa.

On kuitenkin hyödyllistä näyttää sellaisten ilma-alusten osuus, jotka voidaan määrittellä vaatimukset niukasti täyttäväiksi. Analyysi esitetään taulukossa 1.

¹⁵ Katso valmisteilla olevat yömelua koskevat ohjeet sivustolla http://www.euro.who.int/Noise/activities/20040721_1

Taulukko 1: Kalustossa käytettävät luvun 3 suihkukoneet

Tehollinen meluisuus:	Tunnistetut 3 luvun suihkukoneet						Suihkukonekanta yhtensä (kaikki tyypit)
	0 - miinus 10, ei miinus	0 - miinus 5 - miinus	8 - miinus 10 tarkem- min	voida luokitella	3 luku yhteensä	* Tunnista- mattomat ilma- alukset	
EY, ETA & Sveitsi	49 1,0%	151 3,2%	245 5,2%	107 2,3%	552 11,8%	72 1,5%	4.676 100,0%
Eurooppa	376 6,1%	219 3,6%	312 5,1%	135 2,2%	1042 17,0%	498 8,1%	6.143 100,0%
Maaailma	1201 5,6%	671 3,1%	1460 6,8%	806 3,8%	4138 19,4%	1132 5,3%	21.345 100,0%

* Tunnistamattomat ilma-alukset, joiden tyyppiin on tunnistettu kuuluvan useita 3 luvun ilma-aluksi

Lähde: Konsulttien tekemä analyysi JP Airline Fleetsista sekä DGAC:n ja EASA:n tietokannat

Analyysi osoittaa, että 4 luvun vaatimusten vastaisen ilma-aluskannan osuus EU:n lentokenttiä käyttävästä kokonaiskalustosta on melko pieni.

Näistä luvuista käy ilmi, että vaikka kaikki sellaiset ilma-alukset kielletäisiin, joiden yhteenlaskettu marginaali on alle 10 desibeliä tehollista meluisuutta, tämä vaikuttaisi vain melko pieneen osaan kokonaisuudesta ja -laskeutumisista.

10. VÄESTÖN MELUALTISTUMISEN ARVIOINTI

Taulukossa 2 esitetään perusvaihtoehdon lisäksi vuosille 2010 ja 2015 kolme vaihtoehtoa vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten osalta seuraavasti:

- Perusvaihtoehto – muutoksia ei tehdä direktiiviin eikä tapaan, jolla lentoasemat tulkitsevat ja soveltavat sitä; myöskään ilma-aluskantaa ei muuteta;
- Vaihtoehto 1 – sarakkeen 1 ilma-alukset eli sellaiset 3 luvun vaatimukset niukasti täyttävät ilma-alukset, joiden yhteenlaskettu marginaali on enintään viisi desibeliä tehollista meluisuutta, poistetaan asteittain käytöstä yhteisön lentoasemilta;
- Vaihtoehto 2 – sarakkeiden 1 ja 2 ilma-alukset eli sellaiset 3 luvun vaatimukset niukasti täyttävät ilma-alukset, joiden yhteenlaskettu marginaali on enintään 8 desibeliä tehollista meluisuutta, poistetaan asteittain käytöstä;
- Vaihtoehto 3 – sarakkeiden 2 ja 3 ilma-alukset eli sellaiset 3 luvun vaatimukset niukasti täyttävät ilma-alukset, joiden yhteenlaskettu marginaali on enintään 10 desibeliä tehollista meluisuutta, poistetaan asteittain käytöstä, jolloin ainoastaan 4 luvun mukaisia toimintoja saadaan harjoittaa.

Taulukko 2: Arviointi yhteisön lentoasemilla melulle altistuvasta väestöstä

	Sellaisen väestön lukumäärä , jonka päivä-ilta-yömeluindikaattori ¹⁶ on 55 desibeliä (milj.)	Sellaisen väestön lukumäärä , jonka yömeluindikaattori ¹⁷ on 45 desibeliä (milj.)	Huomautuksia
2002	2,2	2,7	
2006	2,2	3,0	Vuosina 2002–2006 sellaisen väestön lukumäärä, jonka päivä-ilta-yömeluindikaattori on 55 desibeliä, kasvoi alle 0,1 miljoonalla henkilöllä
2010 Perusvaihtoehto	2,4	3,2	Vuosina 2006–2010 sellaisen väestön lukumäärä, jonka päivä-ilta-yömeluindikaattori on 55 desibeliä, kasvaa 10 prosenttia
2010 Vaihtoehto 1	2,3	3,1	Päivä-ilta-yömeluindikaattori alenee 4 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna Yömeluindikaattori alenee 2 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna
2010 Vaihtoehto 2	2,3	3,1	Päivä-ilta-yömeluindikaattori alenee 5 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna Yömeluindikaattori alenee 3 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna
2010 Vaihtoehto 3	2,3	3,1	Päivä-ilta-yömeluindikaattori alenee 6 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna Yömeluindikaattori alenee 4 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna
2015 Perusvaihtoehto	2,7	3,2	Vuosina 2010–2015 sellaisen väestön lukumäärä, jonka päivä-ilta-

¹⁶ Tällä meluindikaattorilla kuvataan keskimääräistä melua päivällä, illalla ja yöllä (24 tuntia vuorokaudessa).

¹⁷ Tällä meluindikaattorilla kuvataan keskimääräistä melua yöllä.

			yömeluindikaattori on 55 desibeliä, kasvaa 9 prosenttia
2015 Vaihtoehto 1	2,6	3,2	Päivä-ilta-yömeluindikaattori alenee 4 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna Yömeluindikaattori alenee 2 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna
2015 Vaihtoehto 2	2,6	3,2	Päivä-ilta-yömeluindikaattori alenee 4 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna Yömeluindikaattori alenee 2 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna
2015 Vaihtoehto 3	2,5	3,1	Päivä-ilta-yömeluindikaattori alenee 5 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna Yömeluindikaattori alenee 3 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna

Näistä tuloksista voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

- Perusvaihtoehdon melukäyrät kasvoivat hyvin vähän vuosina 2002–2006;
- Perusvaihtoehdon melukäyrien oletetaan kasvavan vuosina 2006–2010, koska melulle altistuvan väestön kokonaismäärä kasvaa 8–10 prosenttia kyseisenä aikana.
- Perusvaihtoehdon melukäyrien oletetaan kasvavan vuosina 2010–2015, koska sellaisen väestön osuuden uskotaan kasvavan noin 9 prosenttia, jonka päivä-ilta-yömeluindikaattori on 55 desibeliä, ja sellaisen väestön osuuden noin 2 prosenttia, jonka yömeluindikaattori on 45 desibeliä (kasvu on alhaisempi yölentorajoitusten vuoksi).
- Sellaisen väestön, jonka yömeluindikaattori on 45 desibeliä, osuus on noin 25–30 prosenttia suurempi kuin sellaisen väestön, jonka päivä-ilta-yömeluindikaattori on 55 desibeliä.
- Vaihtoehto 1 aiheuttaisi pieniä etuja - sellaisen väestön osuus pienenee noin 4 prosenttia, jonka päivä-ilta-yömeluindikaattori on 55 desibeliä, ja sellaisen väestön osuus noin 2 prosenttia, jonka yömeluindikaattori on 45 desibeliä.
- Vaihtoehto 2 aiheuttaisi samanlaiset edut kuin vaihtoehto 1 - sellaisen väestön osuus pienenee noin 4–5 prosenttia, jonka päivä-ilta-yömeluindikaattori on 55 desibeliä, ja sellaisen väestön osuus noin 2–3 prosenttia, jonka yömeluindikaattori on 45 desibeliä.

- Vaihtoehto 3 aiheuttaisi samanlaisia etuja kuin vaihtoehto 2 - sellaisen väestön osuus pienenee noin 4–5 prosenttia, jonka päivä-ilta-yömeluindikaattori on 55 desibeliä, ja sellaisen väestön osuus noin 3–3 prosenttia, jonka yömeluindikaattori on 45 desibeliä.

Taulukossa 2 esitettävien lukujen tarkoituksena on pikemminkin ilmaista vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten melulle altistumisen kokonaisvaikutuksia kuin esittää tarkkoja arvioita väestön altistumisesta. Useimmat lentoasemat ilmoittivat, että niiden päivä-ilta-yömeluindikaattoreiden ja yömeluindikaattoreiden melukäyrät sekä väestöarvioinnit ovat joko valmiita, valmisteilla tai niiden tekemistä suunnitellaan myöhemmin tänä vuonna. Direktiivin 2002/49/EY vaatimusten perusteella voidaan olettaa, että nämä melukäyrät ilmoitetaan komissiolle joulukuuhun 2007 mennessä. Tällaisissa yhdenmukaistetuissa melukartoissa olisi oltava yksityiskohtaisempia tietoja ja tarkempia väestöarviointeja kuin on mahdollista antaa tässä kertomuksessa kaikista lentoasemista.

Tarkempi analyysi viiden EU:ssa sijaitsevan lentoaseman (Amsterdam, Lissabon, Glasgow, Toulouse ja Varsova) melupäästöistä¹⁸ osoittaa, että kehityssuuntaukset saattavat poiketa toisistaan eri lentoasemilla. Näistä viidestä tapaustutkimuksesta käy ilmi, että

- kaikkien lentoasemien melukäyrät kasvavat, jos ilma-aluskantaa ei muuteta. Kasvu on 5–15 prosenttia neljän vuoden aikana (2006–2010) ja 18–24 prosenttia vuosina 2006–2015
- vaikka kaikki 3 luvun ilma-alukset korvattaisiin, 55 desibelin päivä-ilta-yömeluindikaattorin melukäyrien oletetaan kasvavan 13–20 prosenttia vuoteen 2015 mennessä 45 desibelin yömeluindikaattorin melukäyrät kasvaisivat tässä vaihtoehdossa 14–22 prosenttia
- kullakin lentoasemalla 55 desibelin päivä-ilta-yömeluindikaattorin melukäyrien kehitys on hyvin samanlainen kuin 45 desibelin yömeluindikaattorin melukäyrien. Tämä osoittaa sen, että yömelun lisääntyminen nostaa kokonaismelun tasoa (päivä-ilta-yömeluindikaattori)
- 3 luvun ilma-alusten korvaaminen 4 luvun ilma-aluksilla johtaisi siihen, että 55 desibelin päivä-ilta-yömeluindikaattorin melukäyrän kasvu alenisi noin 4,5–6,5 prosenttiyksikköä
- vaikutus, joka kaikkien 3 luvun ilma-alusten korvaamisella 4 luvun ilma-aluksilla olisi 45 desibelin yömeluindikaattorin melukäyrään, vaihtelee huomattavasti tapaustutkimuksessa mukana olleiden lentoasemien välillä
- kasvu vaihtelee 1,5 ja 7,0 prosenttiyksikön välillä riippuen siitä, mitä yölentojärjestelmää sovelletaan
- ero sen välillä, korvataanko kaikki 3 luvun ilma-alukset, joiden yhteenlaskettu marginaali on alle viisi desibeliä tehollista meluisuutta, vai kaikki 3 luvun ilma-alukset, joiden yhteenlaskettu marginaali on alle kahdeksan desibeliä, on alle puoli prosenttiyksikköä.

¹⁸ MPD:n tutkimus lentomelusta (2007).

Lyhyesti sanottuna nämä tapaustutkimukset vahvistavat, että erityisesti yöajan melukäyrien odotetaan kasvavan huomattavasti. Ilma-aluskaluston luonnollinen korvautuminen alentaa kuitenkin arvioita. Jos kalustoon kuuluisi ainoastaan 4 luvun ilma-aluksia, tämä saattaisi alentaa huomattavasti melukäyrien kasvua eräillä lentoasemilla niiden paikallisten erityisolosuhteiden vuoksi.

11. PÄÄTELMÄT

- Direktiivillä otetaan käyttöön yhdenmukainen rakenne tasapainoiselle lähestymistavalle ja sillä on pystytty varmistamaan, että kaikki edut otetaan huomioon rajoituksia harkittaessa.
- Direktiiviä on kuitenkin sovellettu ainoastaan muutamilla lentoasemilla. Eräät osapuolet ovat sitä mieltä, että direktiivi ei ole riittävän selkä, ja eräissä jäsenvaltioissa oli jo annettu samanlaisia kansallisia säännöksiä ennen direktiivin voimaantuloa.
- Lisäksi sillä on vain vähäinen vaikutus vaatimukset niukasti täyttäviin ilma-aluksiin, koska tällaisten ilma-alusten lukumäärä on melko pieni luonnollisen korvautumisen vuoksi.
- Erityisesti yöaikaiselle melulle altistuvien henkilöiden lukumäärä on kasvanut direktiivin voimaantulon jälkeen liikenteen yleisen lisääntymisen vuoksi, vaikka osittaisia rajoituksia on ollut mahdollista toteuttaa.
- Ennustamme, että melulle altistuvien henkilöiden lukumäärä tulee kasvamaan, vaikka tilanne saattaakin vaihdella eri lentoasemilla.
- Sen vuoksi komissio aikoo tutkia tapoja selkeyttää direktiivin 2002/30/EY säännöksiä ja soveltamisalaa.
- Se tarkastelee myös, onko direktiiviin syytä tehdä muutoksia esim. vaatimukset niukasti täyttävän ilma-aluksen määritelmän osalta. Tällöin se ottaa huomioon edellä kuvattujen arviointien tulokset, joiden mukaan melulle altistuvien henkilöiden lukumäärän kasvua voidaan hillitä tiukentamalla vaatimukset niukasti täyttävän ilma-aluksen määritelmää.
- Vuonna 2009 komissio arvioi direktiivin 2002/49/EY täytäntöönpanoa lentoasemien ympäristömelun arvioinnin ja hallinnoinnin osalta ja toimittaa kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Komissio toivoo saavansa kommentteja asianomaisilta osapuolilta seuraavien kolmen kuukauden aikana ottaakseen ne huomioon direktiivin suunnitellun tutkimisen yhteydessä.