



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 14.11.2011
KOM(2011) 731 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**yhtenäistä ilmatilaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta:
aika tuottaa tuloksia**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhtenäistä ilmatilaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta: aika tuottaa tuloksia

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Lentoliikenteellä on keskeinen merkitys Euroopan unionin (EU) taloudelle ja yhteiskunnalle. Ilmaliikenteen hallintajärjestelmä on lentoliikenteen harjoittamiselle ratkaisevan tärkeä: sillä ratkaistaan kilpailukykyyn, turvallisuuteen ja kestävyYTEEN liittyviä alan ongelmia.

Ilmaliikenteen hallinta on verkottunut toimiala. Se koostuu sadoista lennonjohtosektoreista, joita johdetaan yli 60 lennonjohtokeskuksesta; yli 16 700 lennonjohtajaa johtaa 450 eurooppalaisen lentoaseman lähtevää ja saapuvaa lentoliikennettä sekä lentoliikennettä kolmansiin maihin ja kolmansista maista. Tällä monimutkaisella rakenteella hallitaan yli 26 000 lentoa ja sovitetaan noin 38 000 lentotuntia päivittäin lentoreittiverkostossa, joka on vieläkin optimoitu kansallisella eikä Euroopan tasolla.

Ilmaliikenteen hallinta perustuu Euroopassa edelleen kansallisen ilmatilan riippumattomuuteen, joten se on hyvin hajanainen ja sitä hallitsevat kansallisten palveluntarjoajien monopolit. Lentoliikenteen määrä on muun muassa lentoliikenteen sisämarkkinoiden luomisen myötä kasvanut huomattavasti, minkä vuoksi tällainen hajanaisuus aiheuttaa nyt vakavia kapasiteettiongelmia ja merkittäviä viivästyksiä matkustajille. Hajanaisuuden vuoksi aiheutuu lisäksi tarpeetonta polttoaineen kulutusta ja päästöjä, ja infrastruktuurimaksut ovat korkeammat kuin jos järjestelmä toimisi Euroopan tasolla kansallisen tason sijaan. Lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisen kustannukset ovat Euroopassa noin 8 miljardia euroa vuodessa. Lentoyhtiöille arvioidaan kuitenkin aiheutuvan vuosittain yhteensä noin 4 miljardin suuruiset lisäkustannukset, koska Euroopan ilmatila on hajanainen ja sen kustannustehokkuus on optimaalista heikompi. Lyhyesti sanottuna yhtenäinen eurooppalainen ilmatila ei ole vielä toteutunut.

Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva aloite käynnistettiin vuonna 2000¹. Vuonna 2004 hyväksyttiin lainsäädäntöä², jolla ilmatilan hallinta siirrettiin EU:n toimivaltaan, jotta hajanaista eurooppalaista ilmatilaa voitaisiin yhtenäistää ja sen kapasiteettia lisätä. Meillä on nyt kehittyvä institutionaalinen kehys, turvallisuus- ja yhteentoimivuusstandardeja sekä ilmatilaa ja lentoliikennevirtojen hallintaa koskevia sääntöjä. Lisäksi kustannusten avoimuutta on lisätty. Mutta vaikka ensimmäinen lainsäädäntökehys oli välttämätön, se ei ollut riittävä. Niinpä komissio ehdotti yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevaa toista lainsäädäntöpakettia³ (SES II) kesäkuussa 2008, ja neuvosto ja Euroopan parlamentti

¹ KOM(1999) 614 lopullinen, 6.12.1999.

² Asetus (EY) N:o 549/2004, EUVL L 96, 31.3.2004, s. 1.

³ KOM(2008) 389, ”Eurooppalainen ilmatila II: kohti kestävämpää ja suorituskykyisempää ilmailua”.

hyväksyivät sen marraskuussa 2009⁴. Tavoitteena oli nopeuttaa todellisen yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan perustamista vuodesta 2012 alkaen. Se perustuu viiteen tekijään: suorituskykyyn, turvallisuuteen, teknologiaan, lentoasemiin ja inhimilliseen tekijään. Toinen paketti on saanut voimakasta, selkeää tukea paitsi lentoyhtiöiltä ja lentoasemilta myös lennonvarmistuspalvelujen tarjoajilta. Kaikkien ilmaliikenteen hallinta-alan sektorien antama tuki sai uutta vahvistusta etenemissuunnitelman hyväksymisen yhteydessä Madridissa helmikuussa 2010, tulivuoren tuhkakriisin jälkimainingeissa 4. toukokuuta 2010 järjestetyssä ministerineuvoston kokouksessa ja Budapestissä maaliskuussa 2011 laaditun peruskirjan myötä. Tämä voimakas poliittinen tuki osoittaa, kuinka kiireellinen ilmaliikenteen hallintasektorin uudistustarve on ja erityisesti kuinka selkeä prioriteettiasema yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täysimääräiselle ja oikea-aikaiselle täytäntöönpanolle ja toteuttamiselle on annettava.

Tässä kertomuksessa^{5 6} esitetään asetuksen (EY) N:o 549/2004 12 artiklan 2 kohdan mukaisesti katsaus nykytilanteeseen yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan lainsäädännön soveltamisessa sekä tärkeimpiin toimiin, joita on toteutettu sen jälkeen, kun toinen paketti hyväksyttiin marraskuussa 2009, ja vielä toteuttamatta oleviin toimiin.

2. ENSIMMÄISEN SES-LAINSÄÄDÄNTÖPAKETIN TÄYTÄNTÖÖNPANON TILANNE

2.1. Saavutettu edistys ja jäljellä olevat huolenaiheet

Ottaen huomioon vaadittavien täytäntöönpanotoimenpiteiden määrän jäsenvaltiot ja sidosryhmät ovat tehneet merkittävästi töitä asian eteen sen jälkeen, kun lainsäädäntö hyväksyttiin vuonna 2004. SES-lainsäädännön täytäntöönpanon edistymistä on seurattu säännöllisesti⁷. Erityisesti:

- kaikki jäsenvaltiot ovat nyt perustaneet kansalliset valvontaviranomaiset;
- suurin osa lennonvarmistuspalvelujen tarjoajista on sertifioitu ja asianmukaisesti nimetty;
- on perustettu avoimuuteen perustuva maksujärjestelmä;
- ilmatilan ja lentoliikennevirtojen hallintaa valvotaan kansallisella tasolla ja
- yhtenäistä ilmatilaa käsittelevällä komitealla ja teollisuudenalan neuvoa-antavalla elimellä on tärkeitä tehtäviä EU:n tasolla.

Vielä on kuitenkin tehtävää, jotta SES-lainsäädäntöä noudatettaisiin kokonaisuudessaan ja viipymättä. Eurocontrol esimerkiksi antoi (SES-lainsäädännön

⁴ Asetus (EY) N:o 1070/2009, 21.10.2009, EUVL L 300, 14.11.2009, s. 34.

⁵ Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan lainsäädännön soveltamista käsittelevä ensimmäinen kertomus annettiin vuonna 2007, KOM(2007) 845.

⁶ Tässä katsauksessa ei arvioida SES-paketin täytäntöönpanoon liittyviä saavutuksia taloudellisesta, sosiaalisesta, ympäristö-, työllisyys- eikä teknologianäkökulmasta; ne käsitellään seuraavassa kertomuksessa.

⁷ Eurocontrol on tähän mennessä julkaissut Euroopan komission puolesta kolme kertomusta (vuosina 2007–2008, 2009 ja 2010).

täytäntöönpanoa koskevassa vuonna 2010 annetussa kertomuksessa⁸⁾ 60 suositusta, jotka liittyvät konkreettisiin toimiin, joihin jäsenvaltioiden olisi ryhdyttävä noudattaakseen kyseistä lainsäädäntöä paremmin, tai sen tarkastamiseen, kuinka hyvin lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat sitä noudattavat. Erityisesti:

- kansallisten valvontaviranomaisten resurssien puute on huolenaihe, johon on nopeasti puututtava kansallisella poliittisella tasolla. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan moitteeton toiminta voidaan varmistaa ainoastaan, jos kansallisilla valvontaviranomaisilla on tarvittavat resurssit valvoakseen toimia tehokkaasti kaikilla alueilla, mukaan luettuina turvallisuus, yhteentoimivuus ja suorituskyky (uusi ala, jolla kansallisilla valvontaviranomaisilla on valta toimia kansallisina sääntelijöinä). Mahdolliset ratkaisut näihin ongelmiin ovat tiedossa: niitä ovat muun muassa yhteistyö, delegointi ja/tai ulkoistus;

- jäsenvaltioiden ja kansallisten valvontaviranomaisten tasolla ei ole tehty tarpeeksi rajat ylittävien lennonvarmistuspalvelujen tarjonnan asianmukaisen valvonnan varmistamiseksi. Useissa jäsenvaltioissa ei vielä ole perustettu asianmukaisia puitteita rajat ylittävien palvelujen tarjontaan ja valvontaan. Monet rajojen yli toimivat järjestelyt tunnetaan vain toiminnallisella tasolla, mutta niitä ei ole instituutioiden tasolla virallistettu, minkä vuoksi rajat ylittävän palvelujen tarjonnan valvonta saattaa puuttua. Valtioiden on varmistettava, että niiden lainkäyttöalueella rajat ylittävien lennonvarmistuspalvelujen tarjonnan oikeudellinen perusta on asianmukaisesti laadittu ja että sen noudattamista valvotaan;

- yhteentoimivuusasetusta⁹⁾ ei ole noudatettu asianmukaisesti. Perusasetuksen hyväksymisestä on kulunut seitsemän vuotta, mutta noin kolmannes kansallisista valvontaviranomaisista ei ole asianmukaisesti todentanut lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien valmiuksia suorittaa vaatimustenmukaisuuden arviointoja, jotka ovat yhteentoimivien ilmaliikenteen hallintajärjestelmien toteuttamisen kulmakivi. Samoin noin kolmannes kansallisista valvontaviranomaisista ei suorita vaadittua valvontaa sen varmistamiseksi, että lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat noudattavat täytäntöönpanosääntöjä. Ne eivät myöskään riittävän aktiivisesti tarkista, noudattavatko lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat vaadittuja määräaikoja.

Vaikka jäsenvaltiot ovat edistyneet ilmatilan joustavan käytön toteuttamisessa, sitä on vielä tehostettava erityisesti suorituskyvyn seurannan osalta. Jäsenvaltioiden olisi keskityttävä parantamaan yhteistyötä ja koordinointia siviili- ja sotilasilmailun välillä myös naapurimaiden kanssa kaikilla tasoilla.

2.2. Korjaavien toimien tarve jäsenvaltioissa

Aikaansaatu edistys on joillakin aloilla riittämätöntä, minkä vuoksi täytäntöönpanolle asetetut määräajat voivat vaarantua. Komissio on näin ollen lokakuussa 2011 kirjoittanut kullekin jäsenvaltiolle muistuttaakseen erityisistä ongelmista kussakin tapauksessa. Komissio aikoo muistuttaa, että EU:n lainsäädäntöä on noudatettava kokonaisuudessaan pitäen mielessä, että ensimmäinen SES-lainsäädäntöpaketti on pantava täytäntöön, jotta toisen SES-paketin täytäntöönpanossa voitaisiin onnistua.

⁸⁾ http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/single_european_sky_en.htm

⁹⁾ Asetus (EY) N:o 552/2004, EUVL L 96, 31.3.2004, s. 26.

Parhaita käytäntöjä voidaan jakaa käyttämällä kansallisten valvontaviranomaisten vuonna 2010 käynnistämiä vertaisarviointoja tai kansallisten valvontaviranomaisten tai toiminnallisten ilmatilan lohkojen käyttöön luotuja koordinointialustoja. Kuitenkin tilanteissa, joissa lainsäädännön noudattamatta jättäminen on vahvistettu, eikä puutetta ole vaaditussa ajassa korjattu, komissio harkitsee kaikkia käytössään olevia vaihtoehtoja, mukaan luettuna rikkomismenettelyjen käynnistäminen.

3. TOISEN SES-LAINSÄÄDÄNTÖPAKETIN TÄYTÄNTÖÖNPANON TILANNE

Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan toisen lainsäädäntöpakettin (SES II) arkkitehtuuri (sekä sääntöjen laadinnan ohjelma että organisatoriset näkökohdat) on laadittu alkuperäisen aikataulun pohjalta. On tullut aika panna se täytäntöön.

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan onnistunut toteuttaminen edellyttää sen eri osien oikea-aikaista täytäntöönpanoa. Ensisijaisesti olisi toteutettava toimet, joilla parannetaan suorituskyyä eniten, erityisesti suorituskyyjärjestelmä (alkaen vuoden 2012 alkupuolelta), toiminnalliset ilmatilan lohkot (toiminnassa vuoden 2012 loppuun mennessä), verkkotoimet (jo perustettu) ja SESAR-ohjelman käyttöönotto (alkaa vuonna 2014). Näin ollen vuosi 2012 on yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen kannalta ratkaiseva vuosi. Toisen SES-paketin tärkeimpien prioriteettien tilannetta kuvaava taulukko on liitteessä.

3.1. Katsaus SES II -paketin sääntelykehykseen

SES- pakettiin kuuluva perussääntöjen laadinnan ohjelma on valmis.

Kaikki SES II -pakettiin välittömästi liittyvät asetukset ja niiden tärkeimmät täytäntöönpanotoimenpiteet on hyväksytty. Esimerkkejä:

- suorituskyyjärjestelmä (komission asetus hyväksyttiin 29.7.2010)¹⁰
- lentoreittimaksujärjestelmä (aikaisempaa lainsäädäntöä muuttava komission asetus hyväksyttiin 16.12.2010)¹¹
- toiminnallisiin ilmatilan lohkoihin liittyvät vaatimukset, joilla varmistetaan, että asiaankuuluvia sidosryhmiä kuullaan Euroopan tasolla ennen lohkojen perustamista (komission asetus hyväksyttiin 24.2.2011)¹² ja
- verkkotoimet (komission asetus hyväksyttiin 7.7.2011)¹³.

Kun Euroopan lentoturvallisuusviraston toimivaltuuksia on laajennettu ilmaliikenteen hallintaan ja lentopaikkoihin, jotka ovat uusia aloja¹⁴, täytäntöönpanosääntöjä olisi kehitettävä lentoturvallisuusvirastoa koskevassa perusasetuksessa säädettyjen olennaisten vaatimusten mukaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa kolme nykyistä SES-sääntöä (lennonjohtajien lupakirjoista,

¹⁰ Komission asetus (EY) N:o 691/2010, EUVL L 201, 3.8.2010, s. 1.

¹¹ Komission asetus (EY) N:o 1191/2010, EUVL L 333, 16.12.2010, s. 6.

¹² Komission asetus (EU) N:o 176/2011, EUVL L 51, 25.2.2011, s. 2.

¹³ Komission asetus (EU) N:o 677/2011, EUVL L 185, 15.7.2011, s. 1.

¹⁴ Asetus (EY) N:o 1108/2009, EUVL L 309, 24.11.2009, s. 51.

palveluntarjoajia koskevista yhteisistä vaatimuksista ja turvallisuusvalvonnasta) on saatettu uuden oikeusperustan nojalla osaksi EU:n lainsäädäntöä¹⁵.

Katsaus SES II -paketin sääntelykehiksen täytäntöönpanoon

Kansallisten valvontaviranomaisten kansallisella tasolla suorittaman valvonnan lisäksi SES II -kehiksen merkittävänä etuna on sen tarjoama mahdollisuus hyödyntää turvallisuusnormitarkastuksia, joita Euroopan lentoturvallisuusvirasto suorittaa vuodesta 2012 alkaen eurooppalaisen lainsäädännön soveltamisen valvomiseksi jäsenvaltioissa ja naapurimaissa. Virasto tulee valvomaan myös kolmansien maiden ja yleiseurooppalaisia lennonvarmistuspalvelujen tarjoajia (mukaan luettuna verkostonhoitaja).

Muut mahdollisesti annettavat asetukset

Vaikka edellä kuvatuilla täytäntöönpanotoimenpiteillä on luotu SES II:lle vankka pohja, olisi kehitettävä lisätoimenpiteitä. Tämä koskee lähinnä SESAR-ohjelman käyttöönoton edellyttämiä yhteentoimivuussääntöjä, joilla yleensä saatetaan ICAOn liitteiden säännökset yksityiskohtaisemmin laadittuina osaksi EU:n lainsäädäntöä.

3.2. Uusi institutionaalinen asetelma on suurelta osin valmis

SES II -paketissa hyväksytty uusi institutionaalinen asetelma on perustettu:

- Asetuksen (EY) N:o 549/2004 11 artiklan mukainen laadun ja tehokkuuden tarkastuselin perustettiin heinäkuussa 2010. Tällaiseksi elimeksi nimettiin Eurocontrolin tarkastuselin *Performance Review Commission*¹⁶. Tarkastuselimen on määrä avustaa komissiota ja kansallisia valvontaelimiä suorituskykyjärjestelmän täytäntöönpanossa ja valvonnassa. Sen panos oli olennainen valmisteltaessa EU:n laajuisia tavoitteita, jotka hyväksyttiin helmikuussa 2011. Tämän ansiosta suorituskykyjärjestelmän ensimmäinen tarkastelujakso voidaan aloittaa vuonna 2012.
- Toiminnallisten ilmatilan lohkojen koordinaattori nimitettiin elokuussa 2010¹⁷. Tarkoitus on helpottaa lohkojen perustamista asetuksen (EY) N:o 1070/2009 9 b artiklan mukaisesti. Nimityksensä jälkeen koordinaattori on vierailut useimmissa jäsenvaltioissa antaakseen alkusysäyksen toiminnallisten ilmatilan lohkojen järjestelmän perustamisprosessille.

¹⁵ Komission asetus (EU) N:o 805/2011, annettu 10 päivänä elokuuta 2011, lennonjohtajien lupakirjoja ja eräitä todistuksia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 mukaisesti, EUVL L 206, 11.8.2011, s. 21; komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1034/2011, annettu 17 päivänä lokakuuta 2011, ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen turvallisuusvalvonnasta ja asetuksen (EU) N:o 691/2010 muuttamisesta, EUVL L 271, 18.10.2011, p. 15; komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1035/2011, annettu 17 päivänä lokakuuta 2011, lennonvarmistuspalvelujen tarjoamista koskevista yhteisistä vaatimuksista sekä asetusten (EY) N:o 482/2008 ja (EU) N:o 691/2010 muuttamisesta, EUVL L 271, 18.10.2011, p. 23.

¹⁶ Komission päätös, tehty 29 päivänä heinäkuuta 2010.

¹⁷ Elokuun 12. päivänä 2010 tehdyssä komission päätöksessä nimitettiin toiminnallisten ilmatilan lohkojen järjestelmän koordinaattoriksi Georg Jarzembowski.

- EU:n ilmaliikenteen hallintaverkoston verkostonhoitaja nimitettiin heinäkuussa 2011 asetuksen (EY) N:o 551/2004¹⁸ 6 artiklan mukaisesti. Komissio on antanut verkkotoimintojen (ilmaliikennevirtojen hallinta; Euroopan lentoreittiverkon suunnittelu; niukkojen resurssien, erityisesti yleisen ilmaliikenteen ja toisiotutkakoodien käyttämien ilmailun taajuuskaistojen radiotaajuuksien, koordinointi) toteuttamiseen liittyvät toimet ja Euroopan ilmaliikenteen kriisien koordinointiyksikön toiminnan Eurocontrolin tehtäväksi.
- SESAR-yhteisyritys perustettiin vuonna 2007 yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuutena hallinnoimaan SESAR-ohjelman kehittämisvaihetta.
- Euroopan lentoturvallisuusvirasto on vuodesta 2010 asteittain osallistunut yhä enemmän SES-sääntöjen laadintaan ilmaliikenteen hallinnan alalla, ja Eurocontrol on käynyt läpi sisäisen uudistusprosessin toimiakseen EU:lle teknistä tukea antavana elimenä.
- Joulukuussa 2010 perustettiin yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan sosiaalista ulottuvuutta käsittelevä asiantuntijaryhmä, joka antaa komissiolle neuvoja toimenpiteistä, joilla SES-hankkeen sosiaalisten vaikutusten huomioon ottamista on voitaisiin parantaa.
- On myös ryhdytty toimiin kansallisten valvontaviranomaisten koordinoitua ilmatilan ja toiminnallisten ilmatilan lohkojen yhteyspisteiden ryhmän perustamiseksi. Näillä kahdella foorumilla valvontaviranomaiset ja toiminnallisten ilmatilan lohkojen edustajat vaihtavat kokemuksia ja parhaita käytäntöjä, keskustelevat ilmenneistä vaikeuksista ja pyrkivät kehittämään yhteisiä lähestymistapoja ja prosesseja.

3.3. EU:n suorituskykyjärjestelmän toteuttaminen (2012–2014)

Suorituskyky on SES II -paketin keskeinen elementti. Suorituskykyasetus hyväksyttiin heinäkuussa 2010, jonka jälkeen vuoden 2010 toisella puoliskolla komissio ja sitä avustava vasta nimetty laadun ja tehokkuuden tarkastuselin (PRB) laativat EU:n laajuisia suorituskykytavoitteita tärkeimmillä suorituskykyalueilla eli ympäristön, kapasiteetin/viivästysten ja kustannustehokkuuden aloilla (turvallisuutta seurataan vain ensimmäisellä tarkastelujaksolla). Komissio hyväksyi EU:n laajuiset suorituskykytavoitteet¹⁹ 21. helmikuuta 2011 ajanjaksolle 2012–2014 olettaen, että liikenne kasvaa 16 prosenttia (nämä tavoitteet ovat kapasiteetin osalta keskimäärin 0,5 minuutin viivästymisen lentoa kohti vuonna 2014, 10 prosentin kustannustehokkuusparannus tarkasteluajanjaksolla sekä lentotehokkuuteen sovellettava ympäristötavoite, joka mahdollistaa ilmailun hiilineutraalin kasvun).

Jäsenvaltioille asetettiin määräajaksi 30. kesäkuuta 2011, johon mennessä niiden oli valmisteltava ja hyväksyttävä kansalliset ja ilmatilan lohkoja koskevat

¹⁸ Commission Decision C(2011) 4130 final of 7 July 2011 on the nomination of the Network Manager for the air traffic management (ATM) network functions of the single European sky (7.7.2011 tehty komission päätös, joka koskee verkostonhoitajan nimittämistä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ilmaliikenteen hallinnan verkkotoimintoja varten, suomenkielistä toisintoa ei ole).

¹⁹ Komission päätös 2011/121/EU (EUVL L 48, 23.2.2011, s. 16).

suorituskykysuunnitelmat ja tavoitteet. Komissio on käynnistänyt mainittujen suunnitelmien yksityiskohtaisen arvioinnin. Jos ne eivät ole linjassa EU:n laajuisten tavoitteiden kanssa, komissio – pyydettyään ensin lausuntoa yhtenäisen ilmatilan komitealta – suosittelee, että kyseiset jäsenvaltiot tarkistavat suorituskykytavoitteitaan.

Samanaikaisesti Euroopan lentoturvallisuusvirasto ja Eurocontrol ovat aloittaneet sellaisten turvallisuutta koskevien tärkeimpien suorituskykyindikaattoreiden laadinnan, jotka komission on määrä hyväksyä ennen vuoden 2011 loppua, ja seuraavan suorituskykyä koskevan viitejakson (2015–2019) valmistelun.

3.4. Toiminnallisten ilmatilan lohkojen perustaminen ja toiminnan aloittaminen (joulukuuhun 2012 mennessä)

Jäsenvaltioiden on suoritettava kaikki tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että toiminnalliset ilmatilan lohkot perustetaan joulukuuhun 2012 mennessä ja ilmatilan käyttäjille tuotetaan toiminnallisia hyötyjä. Niiden olisi erityisesti tiivistettävä yhteistyötä ja pyrittävä tarvittaessa integroimaan lennonvarmistuspalvelujen tarjonta toiminnallisissa ilmatilan lohkoissa varmistaen, etteivät kansallisten ilmatilojen rajakohdat heikennä lentoliikennevirtojen eivätkä lentoliikenteen palvelutarjonnan tehokkuutta Euroopassa. Tämän suhteen on laadittu toiminnallisten ilmatilan lohkojen perustamiseen liittyvää ohjeistusta²⁰. Toiminnallisten ilmatilan lohkojen perustamisesta ja siinä edistymisestä raportoi toiminnallisten ilmatilan lohkojen koordinaattori²¹.

Toistaiseksi on virallisesti perustettu kaksi lohkoa²², jotka ovat täytäntöönpanovaiheessa, ja seitsemän lohkon osalta perustamisprosessi on käynnissä. Kaikille toiminnallisille ilmatilan lohkoille on myönnetty TEN-T-rahoitusohjelmasta EU:n rahoitustukea. Näyttää todennäköiseltä, että kaikkien lohkoaloitteiden osalta voidaan allekirjoittaa ja mahdollisesti ratifioida toiminnallisia ilmatilan lohkoja koskevat valtiotason sopimukset joulukuussa 2012 olevaan määräaikaan mennessä. Toiminnallisten ilmatilan lohkojen toteutus ei kuitenkaan näytä etenevän niin nopeasti kuin pitäisi: lohkotason suorituskykysuunnitelmia on jätetty vasta kaksi. Komissio aikoo jatkaa edistymisen tiivistä seurantaa määräajan lähestyessä yhä tarkemmin, ja erityisesti arvioida, kuinka kussakin lohkoissa täyttyvät sääntelyvaatimukset, ovatko sidosryhmät (mukaan luettuina ammattihenkilöstön edustuselimet) olleet asianmukaisesti mukana valmistelussa ja onko alhaalta ylös -lähestymistapa ilmatilan eheyttämiseen tuottanut toiminnallisia hyötyjä.

Muodollisten vaatimusten lisäksi on vielä käsiteltävä muutamia tärkeitä seikkoja, kuten toiminnallisten ilmatilan lohkojen suorituskykysuunnitelmien ja maksustrategioiden täytäntöönpano, yksittäisten lohkojen ja verkostonhoitajan välisen todellisen kumppanuuden kehittäminen ilmatilan hallinnan parantamiseksi sekä SESARin koordinoitu ja synkronoitu käyttöönotto.

²⁰ http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/functional_airspace_blocks_en.htm

²¹ Raportit joulukuulta 2010 ja maaliskuulta 2011 Internet-osoitteessa:

http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/functional_airspace_blocks_en.htm

²² Tanskan–Ruotsin lohko ja Yhdistyneen kuningaskunnan–Irlannin lohko.

3.5. EU:n ilmaliikenteen hallintaverkon verkostonhoitajan perustaminen

Nykyisin jäsenvaltiot tekevät verkkotoimintoja koskevia päätöksiä vapaaehtoisuuspohjalta lähinnä hyvän tahdon ja vertaispaineen periaatteiden mukaisesti. SES II -paketin suuria saavutuksia ovatkin yhteistyöhön perustuvan verkkopohjaisen päätöksenteon keskitetympi hallinnointi ja yksityiskohtaiset suunnitelmat siitä, kuinka EU:n lainsäädäntöön perustuvat suorituskykytavoitteet saavutetaan.

Nyt on perustettuna kehys, jolla halutut verkkohyödyt saadaan aikaan. Verkkotoimia hallinnoi verkon hallintoelin, joka raportoi yhtenäisen ilmatilan komitealle. Verkostonhoitaja on tärkeä tekijä ilmatilan käytön suorituskykyä parannettaessa. Lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat, ilmatilan käyttäjät ja lentoasemat odottavat välittömiä toimia verkoston, lohkojen ja kansallisen ilmatilan tasoilla, jotta voidaan ennakoida ja lieventää kapasiteettiongelmia (mukaan luettuina muun muassa viivästyksiset kesäaikana).

Koska EU:n ilmaliikenteen hallintaverkossa verkostonhoitajaksi on nimetty Eurocontrol, yhtenäistä ilmatilaa voidaan soveltaa EU:n rajojen ulkopuolellakin ja siten kattaa yli 40 valtiota. Eurocontrolin resursseja on keskitetty tähän verkostonhoitajan rooliin perustamalla uusi verkoston hoidosta vastaava pääosasto.

3.6. Valmiudet lieventää kriisien vaikutuksia (Euroopan ilmaliikenteen kriisikoordinointiyksikkö)

Eyjafjallajökull-tulivuoren purkaukseen liittyvät tapahtumat keväällä 2010 osoittivat, että on tarpeellista perustaa keskuselin, joka voi koordinoida kansallisella ja verkon tasolla toteutettavia hallinnointitoimia, jotta ilmailuun vaikuttaviin kriisitilanteisiin voidaan vastata viipymättä ja yhtenäisellä tavalla. Tämä on hoidettu hyväksymällä verkkotoimia koskeva asetus, johon on koottu kriisitilanteisiin liittyvät säännökset.

Verkostonhoitajan tueksi on komission ja Eurocontrolin johdolla perustettu Euroopan ilmaliikenteen kriisien koordinointiyksikkö. Se edellyttää Euroopan lentoturvallisuusviraston ja jäsenvaltioiden osallistumista. Toukokuussa 2011 tapahtunut tulivuorenpurkaus osoitti kriisien koordinointiyksikön toimivuuden olevan enenemään päin.

3.7. SESARin käyttöönottoon liittyvä teknologinen haaste

SESAR on yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen teknologinen tukijalka. Se on suurin Euroopassa koskaan käynnistetty yksityisen ja julkisen sektorin yhteinen teknologiaohjelma ilmaliikenteen hallinnan alalla. Yhtenäiselle eurooppalaiselle ilmatilalle asetetut suorituskykytavoitteet kapasiteetin, ympäristön, turvallisuuden ja kustannustehokkuuden alalla voidaan kuitenkin saavuttaa ainoastaan, jos uudet ilmaliikenteen hallintainfrastruktuurit otetaan käyttöön synkronoidulla ja koordinoitulla tavalla, joka kuvataan ilmaliikenteen hallinnan yleissuunnitelmassa.

Ilmaliikenteen hallinnan eurooppalainen yleissuunnitelma

Ilmaliikenteen hallinnan eurooppalaiseen yleissuunnitelmaan²³ sisältyy joukko käyttöönottoskenaarioita, jotka asiaankuuluvien sidosryhmien on toteutettava vuoteen 2025 mennessä ja sen jälkeen ja joille ilmaliikenteen hallintajärjestelmän uuden sukupolven saavuttamiseksi toteutettavat SESAR-yhteisyrityksen validointitoimet perustuvat. Neuvosto hyväksyi yleissuunnitelman vuonna 2009. SESAR-yhteisyritys on jo ajantasaistanut sitä ja sitä ajantasaistetaan uudelleen maaliskuuhun 2012 mennessä.

SESAR-yhteisyritys

Komissio suoritti ensimmäisen väliarvioinnin SESAR-yhteisyrityksestä sen kolmen ensimmäisen toimintavuoden jälkeen vuonna 2010. Tulokset osoittavat, että yhteisyritys on onnistunut hyvin saamansa tehtävän suorittamisessa ja täyttänyt laajalti sidosryhmien odotukset. Se on osoittanut soveltuvansa hallinnoimaan SESARin kehittämisvaihetta ja panemaan ilmaliikenteen hallinnan eurooppalaisen yleissuunnitelman täytäntöön ajoissa.

SESARin tuleva kehitys

Neuvosto pyysi vuonna 2009 komissiota tekemään yksityiskohtaiset ehdotukset SESARin käyttöönottostrategiasta ja kiinnittämään erityistä huomiota hallintorakenteeseen ja rahoitusmekanismeihin. Komissio tekee vuoden 2011 loppuun mennessä ehdotuksen siitä, kuinka monimutkainen siirtyminen SESARin kehittämisvaiheesta sen käyttöönottovaiheeseen toteutetaan. Strategiaan sisällytetään joukko suosituksia, joiden myötä kaikki sidosryhmät, myös sotilasilmalupapuoli, sitoutuvat vahvasti ottamaan uudet teknologiat ja menettelyt viipymättä käyttöön synkronoidulla ja koordinoitulla tavalla. Tämä strategia nojaa pääasiassa nykyisiin EU:n välineisiin, mutta toimialan vahva osallistuminen ja tarkoituksenmukainen valvonta ovat myös erittäin tärkeitä²⁴. Huomiota kiinnitetään myös varhaisen vaiheen käyttöönottohankkeisiin, joilla luodaan perustaso SESARin tulosten täytäntöönpanolle tulevaisuudessa²⁵.

Yhdysvaltain kanssa tehty siviili-ilmailun alan tutkimusta ja kehittämistä koskeva yhteistyöpöytäkirja

EU ja Yhdysvallat ovat ottaneet merkittävän askeleen kansainvälisessä yhteistyössä ilmaliikenteen hallinnan ja yhteentoimivuuden edistämiseksi allekirjoittamalla 3. maaliskuuta 2011 siviili-ilmailualan tutkimusta ja kehittämistä koskevan yhteistyöpöytäkirjan. Yhteistyön tuloksena on määrä olla SESAR- ja NextGen-ohjelmien välinen yhteentoimivuus, Lisäksi sillä helpotetaan entisestään EU:n ja Yhdysvaltojen teollisuuden välistä yhteistyötä ja koordinoitaan teknisiä ponnisteluja ilmaliikenteen hallinnan maailmanlaajuisen standardoinnin tukemiseksi. Samalla se antaa EU:n ja Yhdysvaltojen yhteisen tuen ICAOn standardointipyrkimyksille.

²³ http://ec.europa.eu/transport/air/sesar/european_atm_en.htm

²⁴ Katso yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan teknologiapilarin käyttöönottostrategian valmistelua koskeva komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2010) 1580.

²⁵ nimeltään [IP1](#) ensimmäisen täytäntöönpanopaketin osalta.

3.8. Portilta portille -ulottuvuus: lentoasemien osallistuminen yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan

Eurooppalaiseen verkostoon tullaan ja sieltä lähdetään lentoasemien kautta, joten ne on otettu kokonaisuudessaan huomioon suorituskyvyn ja verkoston hallinnointia suunnitellessa. Lentoasemilla tarjottavien lennonvarmistuspalvelujen on oltava suorituskykytavoitteiden mukaisia vuodesta 2015. Lennonvarmistuspalvelujen ja muiden lentoasematoimintojen välillä on suorituskykyyn vaikuttavaa vuorovaikutusta, joten lentojen lähtö- ja saapumisaikoja ja maahuolintaa koskevan EU-lainsäädännön tulevassa uudelleentarkastelussa laajennetaan suorituskykykäytännön logiikkaa kattamaan kaikki lentoasematoiminnot ja määrittelemään mahdolliset suorituskykytavoitteet myös lentoasematoiminnoissa mukana oleville sidosryhmille.

3.9. Inhimilliset tekijät

Inhimillinen ja sosiaalinen ulottuvuus ovat yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan päätökseen saattamisessa keskeinen tekijä, jonka olemassaoloa ei saa aliarvioida eikä jättää huomiotta. Sosiaalista vuoropuhelua olisi kehitettävä kolmella tasolla: kansallisella, Euroopan ja toiminnallisten ilmatilan lohkojen tasolla. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttaminen voi onnistua kokonaisuudessaan, jos lennonjohdon henkilökunta pysyy vakaana ja ammattimaisena. Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila edellyttää myös, että resurssit kohdennetaan optimaalisesti, lennonjohdon työtapoja kehitetään ja luodaan luottamuksen ja oikeudenmukaisuuden ilmapiiri ("just culture"). Suorituskykyjärjestelmän, toiminnallisten ilmatilan lohkojen, verkostonhoitajan ja SESARin käyttöönoton toteuttaminen ja toiminta vaikuttavat lennonvarmistushenkilöstöön, ja nämä vaikutukset olisikin huolellisesti arvioitava. Komissio on sitoutunut suorittamaan asiasta täyden kuulemisen.

3.10. SES-paketin yleiseurooppalainen ulottuvuus

Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila on avoin naapurimaille, ja sen tavoitteena on laajentua ja tuoda etuja EU:ta laajemmalle maantieteelliselle alueelle. SES-puitteiden soveltaminen on jo laajennettu Norjaan ja Islantiin (Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen perusteella) sekä Sveitsiin (lentoliikenteen alalla Euroopan unionin kanssa tehdyn kahdensivuisen sopimuksen perusteella). Marokko, Jordania, Georgia ja Balkanin maat (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia ja entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Serbia, Montenegro ja Kosovo²⁶), jotka myös kuuluvat EU:n kanssa tehtyjen kattavien lentoliikennesopimusten perusteella Euroopan yhteiseen ilmailualueeseen, edistyvät nekin SES-lainsäädännön täysimääräisessä täytäntöönpanossa. Mahdollisuus päästä toiminnallisia ilmatilan lohkoja koskeviin aloitteisiin mukaan todennäköisesti kannustaa näitä maita noudattamaan sääntöjä jo ennen muodollista hyväksymistä. Neuvostolta saamiensa valtuuksien mukaisesti komissio neuvottelee parhaillaan kattavista sopimuksista myös Ukrainan ja Moldovan kanssa. Tunisian kanssa neuvottelut voitaneen käynnistää lähitulevaisuudessa. Lisäksi Turkki (liittymistä valmisteleva kumppanuus) ja Ukraina (assosiaatiokumppanuus) ovat sitoutuneet muuttamaan lentoliikenteen alan lainsäädäntöään vaihteittain EU:n lainsäädännön mukaiseksi.

²⁶

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 nojalla.

Komissio aikoo tehdä määrätietoisesti yhteistyötä kaikkien naapurimaiden kanssa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan yleiseurooppalaisen ulottuvuuden kehittämiseksi²⁷. Tässä yhteydessä yhteistyö Eurocontrolin kanssa voi olla hyödyksi.

3.11. EU:n ja Eurocontrolin välisten suhteiden konsolidointi

SES on vuodesta 2001 tuonut uuden näkökulman EU:n ja Eurocontrolin välisiin suhteisiin.

Eurocontrol on halukas kehittymään vastatakseen EU:n uuden lainsäädäntökehyksen tarpeisiin. Sen organisaatioon on tehty tärkeitä muutoksia: esimerkiksi sääntelytoimien tukeminen on erotettu palveluntarjonnasta. Tälle prosessille (organisointi, päätöksentekuelimet) olisi annettava tuki. Neuvosto on antanut komissiolle lokakuussa 2011 valtuudet neuvotella korkean tason sopimuksesta EU:n ja Eurocontrolin välillä. Tavoitteena on vakauttaa ja lujittaa EU:n ja Eurocontrolin välisiä suhteita, vahvistaa Eurocontrolin asema EU:n teknisenä tukielimenä ja tukea Eurocontrolissa tehtäviä institutionaalisia lisämuutoksia.

4. **PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET**

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan perustamisprosessi etenee ripeästi. Vaikka ensimmäisen paketin täytäntöönpano ei ole edistynyt aivan alun perin toivottua vauhtia, toisen paketin tärkeimpien toimenpiteiden toteuttaminen alkaa yhtäaikaisesti vuonna 2012, millä saadaan nopeasti aikaan merkittäviä hyötyjä. Jäsenvaltioita pyydetään vahvistamaan sitoumuksensa ja ryhtymään toimiin kaikilla aloilla, jotta tämä prosessi onnistuisi.

Unionin on erityisesti perustettava integroitu ilmaliikenteen hallintajärjestelmä, todellinen verkosto, jolla on yksi hallintorakenne ja vahvistetut sääntely- ja valvontavalmiudet.

Voi myös olla tarpeen ryhtyä lisätoimenpiteisiin, esimerkiksi laajentaa suorituskyyjärjestelmä koskemaan lentoasemia todellisen portilta portille -lähestymistavan mukaisesti ja ohjata investointeja, jotta varmistetaan, että SESARin käyttöönotto parantaa osaltaan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toimivuutta verkostona. Vaikutustenarviointeja suoritetaan tarvittaessa.

²⁷ Ks. KOM (2011) 415 lopullinen, 7.7.2011, EU ja sen lähialueet: Uusi lähestymistapa liikennealan yhteistyöhön.

LIITE

TÄRKEIMPIEN SES II -PRIORITEETTIIEN TÄYTÄNTÖÖNPANO - TILANNE SYYSKUUSSA 2011				
TOIMEN NIMI	OIKEUSPERUSTA	TOIMIJAT	TAVOITEPÄIVÄ	HUOMIOITA
SUORITUSKYKYJÄRJESTELMÄN ENSIMMÄINEN VAIHE 2012-2014				
Suorituskykyjärjestelmää koskeva asetus	549/2004, 11 artikla	yhtenäisen ilmatilan komitea, komissio	Valmis	Asetus 691/2010, 29.7.2010
Maksuasetuksen päivitys	550/2004 ja 1794/2006	yhtenäisen ilmatilan komitea, komissio	Valmis	Asetus 1191/2010, 16.12.2010
Tarkastuselimen nimeäminen	549/2004, 11 artikla	komissio	Valmis	Komission päätös, 29.7.2010
Päätös yhteisön laajuisista suorituskykytavoitteista vuosiksi 2012-2014	549/2004, 11 artikla	yhtenäisen ilmatilan komitea, komissio	Valmis	Komission päätös 2011/12/EU, 21.2.2012
Kansallisten/lohkokohtaisten tavoitteiden ja suunnitelmien hyväksyminen vuosille 2012-2014	549/2004, 11 artikla	JV:t, lohkot	Käynnissä	Komission suositus jäsenvaltioille marraskuussa 2011
Ensimmäisen suorituskykyjakson 2012-2014 toteuttaminen	549/2004, 11 artikla	JV:t, lohkot, komissio	2012-14	Jatkuvaa seurantaa asianosaisten kanssa tarvitaan
TOIMINNALLISET ILMATILAN LOHKOT				
Asetus vaadittavista tiedoista ennen lohkojen perustamista	550/2004, 9 artiklan a kohta	yhtenäisen ilmatilan komitea, komissio	Valmis	Asetus 1191/2010, 16.12.2010
Lohkojärjestelmän koordinaattorin nimeäminen	550/2004, 9 artiklan a kohta	EC	Valmis	Komission päätös, 12.8.2010
Lohkojen perustamista ja muuttamista koskeva ohjemateriaali	550/2004, 9 artiklan a kohta	yhtenäisen ilmatilan komitea, lohkot, komissio	Valmis	Myönteinen lausunto yhtenäisen ilmatilan kokouksessa 38. 12.2010
Yksittäisten lohkojen perustaminen	550/2004, 9 artiklan a kohta	JV:t, lohkot	12/2012 mennessä	Prosessi käynnissä, yhäältä alas -lähestymistapa
Lohkojen toteuttaminen	550/2004, 9 artiklan a kohta	JV:t, lohkot	Jatkuva	Tuovat toiminnallisia hyötyjä mahdollisimman pian
EU:N ILMALIIKENTEEN HALLINTAVERKON TOIMET				
Verkkotoimia koskeva asetus	551/2004, 6 artikla	yhtenäisen ilmatilan komitea, komissio	Valmis	Asetus 677/2011, 7.7.2011
EU:n ilmaliiikenteen hallintaverkon verkostonhoitajan nimeäminen	551/2004, 6 artikla	komissio, Eurocontrol	Valmis	komission päätös C(2011) 4130 lopullinen, 7.7.2011
Verkostonhoitajan työn käynnistäminen	551/2004, 6 artikla	Eurocontrol	Syyskuu 2011	Kaikkien ilmaliiikenteen hallinnan osapuolten toimia vaaditaan
EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSVIRASTON OSALLISTUMINEN ILMALIIKENTEEN HALLINTAAN				
Lennonvarmistuspalvelujen tarjoajille asetettavat vaatimukset	216/2008	virasto, yhtenäisen ilmatilan komitea, komissio	Valmis	komission asetus 1035/2011, 17.10.2011
Lennonjohtajien lupakirjavaatimusedirektiivin uudelleen muotoilu täytäntöönpanosäännöksi	216/2008	virasto, yhtenäisen ilmatilan komitea, komissio	Valmis	komission asetus 805/2011, 10.8.2011
Toimivaltaisia viranomaisia koskevat vaatimukset	216/2008	virasto, yhtenäisen ilmatilan komitea, komissio	Valmis	komission asetus 1034/2011, 17.10.2011
Viraston standardointitarkastusten käynnistäminen jäsenvaltioissa	216/2008	virasto, jäsenvaltiot	2012	Työohjelma valmisteilla
TEKNOLOGINEN INNOVOINTI SESAR-OHJELMAN POHJALTA				
SESARin käyttöönotto (ml. hallinnointi)	Neuvosto 03/2009	komissio	0	Ehdotus neuvostolle ja Euroopan parlamentille valmisteilla
FAA:n kanssa tehty tutkimusta ja kehittämistä koskeva yhteistyöpyytäkirja, johon sisältyy yhteistyö FAA:n kanssa SESAR-NextGen-yhteensopivuuden alalla	Neuvosto 03/2009	komissio, JV:t	Valmis	Aleksiirioitettu maaliskuussa 2011
LENTOASEMIEN OSALLISTUMINEN SES-TOIMIIN				
Lentojen lähtö- ja saapumisaikojen sekä maahuolintaa koskevan voimassa olevan lainsäädännön uudelleentarkastelu		komissio	Marraskuu 2011	Edistää portilla portilla -lähestymistapa
INIHIMILLISEEN TEKIJÄÄN LIITTYVÄ ULOTTUVUUS				
Henkilöstön edustajien osallistuminen SES-täytäntöönpanoon	549/2004, 10 artikla	komissio, JV:t, lohkot	Jatkuva	1. SES:n sosiaalista ulottuvuutta käsittelevä asiantuntijajärjestelmä (komission päätös C/2010/9016); 2. Kuulemisprosessit jäsenvaltioissa ja lohkojen tasolla
YLEISEUROOPPALAINEN ULOTTUVUUS				
SES-täytäntöönpano EU:n lähialueilla	549/2004, 7 artikla	komissio, EU	Jatkuva	Toistuva. KOM (2011)415 lopullinen, 7.7.2011, EU ja sen lähialueet: Uusi lähestymistapa liikennealan yhteistyöhön
SUITEET EUROCONTROLIIN				
Korkean tason sopimuksen allekirjoittaminen EU:n ja Eurocontrolin välillä	Neuvosto 10/2011	komissio, EU	2012	
Rahoitusta koskevan sopimuksen allekirjoittaminen komission ja Eurocontrolin välillä		komissio, Eurocontrol	2011-12	Eurocontrolin tekninen tuki SES-täytäntöönpanoon