



Strasbourg 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen nopeuttamisesta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen nopeuttamisesta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

1.1. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteiden vahvistaminen

Euroopan ilmailualalla on ratkaisevan tärkeä merkitys Euroopan taloudelle. Se tukee kauppaa ja matkailua ja edistää työllisyyden kasvua. Lennonjohto on keskeinen tekijä ilmailualan arvoketjussa. Sen pitäisi varmistaa turvallinen, nopea ja kustannustehokas ilmaliikenteen sujuminen ja tällä tavoin minimoida polttoaineen kulutus, hiilidioksidipäästöt ja lentoajat.

Euroopan lennonvarmistuspalvelut ovat kuitenkin aiemmin kehittyneet lähinnä kansallisten rajojen sisällä, kun kukin jäsenvaltio on perustanut omat ilmaliikenteen hallintajärjestelmänsä. Tämä on johtanut kalliiseen ja tehottomaan eurooppalaisen ilmatilan rakenteelliseen hajanaisuuteen sekä siihen, ettei ole voitu vastata asiakkaiden (lento-yhtiöiden ja viime kädessä maksavien asiakkaiden) vaatimuksiin.

Vuonna 2004¹ EU käynnisti yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa (SES) koskevan aloitteen, jolla on kolme tavoitetta: ”parantaa ilmaliikenteen nykyisiä turvallisuusstandardeja, edistää lentoliikennejärjestelmän kestävästä kehitystä ja parantaa ilmaliikenteenhallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen järjestelmän suorituskykyä Euroopan yleisessä ilmaliikenteessä”². Sitoutumista näihin yleisiin tavoitteisiin vahvistettiin entisestään asettamalla tarkemmat kunnianhimoiset tavoitteet, jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2020 mennessä³. Vuonna 2007 käynnistettiin suurhanke Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän pohjana olevan teknologian nykyaikaistamiseksi (SESAR-hanke⁴). Vuonna 2009 lisättiin konkreettisia toimia, joilla parannetaan Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän suorituskykyä ja ohjataan sen uudistamista⁵. Näitä toimia ovat tarkistettu lähestymistapa yhdennetyn palvelujen tarjoamisen tukemiseksi, prosessi suorituskykytavoitteiden asettamiseksi ja verkon hallinnoijan perustaminen toimien koordinoimiseksi eurooppalaisen verkon tasolla. Lopulta laadittiin viisiosainen lähestymistapa kattamaan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan eri näkökohtia: turvallisuutta, suorituskykyä, teknologiaa, lentoasemia ja inhimillisiä tekijöitä.

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan saavuttaminen on yksi Euroopan komission yleisen liikennepolitiikan keskeisiä prioriteetteja⁶. Vaikka kaikki jäsenvaltiot ovat kuitenkin edelleen

¹ Asetukset (EY) N:o 549/2004, (EY) N:o 550/2004, (EY) N:o 551/2004 ja (EY) N:o 552/2004, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2004 (EUVL L 96, 31.3.2004, s. 1), sellaisina kuin ne ovat muutettuina asetuksella (EY) N:o 1070/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009 (EUVL L 300, 14.11.2009).

² Asetuksen (EY) N:o 549/2004 1 artiklan 1 kohta.

³ Kapasiteettia on lisättävä kolminkertaisesti, turvallisuutta parannettava 10-kertaisesti, lentojen ympäristövaikutusta vähennettävä 10 prosenttia ja ilmaliikenteen hallintapalvelujen kustannuksia alennettava vähintään 50 prosenttia ilmatilan käyttäjien osalta.

⁴ Single European Sky ATM Research.

⁵ Asetus (EY) N:o 1070/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009 (EUVL L 300, 14.11.2009, s. 34).

⁶ Katso liite I, KOM (2011) 144 lopullinen.

sitoutuneita yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan, täytöntöönpano etenee kuitenkin huomattavasti alkuperäisiä odotuksia hitaammin. Siksi eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän uudistamisen nopeuttaminen uuden toimenpidepaketin avulla yksilöitiin vuonna 2012 keskeiseksi toimeksi sisämarkkinoiden kehittämisessä⁷. Ilmaliikenteen myöhästymiset ovat vähentyneet (osittain johtuen rahoituskriisistä, joka on vähentänyt lentoliikenteen määrää Euroopassa). Vaikka turvallisuuden taso on jatkuvasti säilynyt hyvänä, kustannustehokkuus ei ole parantunut tarpeeksi nopeasti ja epäoptimaalisten lentoprofiilien ympäristövaikutukset ovat pysyneet suurina. Aikana, jolloin eurooppalaiset lentoyhtiöt kohtaavat kovaa kilpailua maailmanlaajuisesti ja ilmailuliikenteen kasvu siirtyy kohti Lähi-Idän ja Tyynenmeren alueita, on vaikea jättää huomiotta yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan käyttämätöntä potentiaalia, joka on jopa 5 miljardia euroa vuodessa⁸. Mitä nopeammin yhtenäinen eurooppalainen ilmatila pannaan täytöntöön, sitä nopeammin saavutetaan odotetut hyödyt.

Viimeisimpien ennusteiden mukaan Euroopassa lennetään vuonna 2035 14,4 miljoonaa lentoa, mikä on 50 prosenttia enemmän kuin vuonna 2012. Ilmaliikenteen kasvu asettaa paineita ilmaliikenteen hallinnan kapasiteetille ja lisää ilmaliikenteen hallinnan kapasiteetin ja lentoasemien läpikulkukapasiteetin välistä epäsuhtaa⁹. Miltei kahta miljoonaa lentoa ei voida toteuttaa, koska lentoasemien kapasiteetissa on puutteita¹⁰.

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytöntöönpanoa ja siihen liittyvän eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän uudistusta on nopeutettava. Tämä auttaisi ilmatilan käyttäjiä tiukassa maailmanlaajuisessa kilpailutilanteessa ja helpottaisi tulevaa talouskasvua. Tämän vuoksi komissio esittää yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta tähän mennessä saadun kokemuksen perusteella tarkoin kohdistetun lainsäädäntöehdotuksen, jolla on tarkoitus helpottaa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan varhaista täytöntöönpanoa, neljästä uudelleenlaaditusta asetuksesta koostuvaa lainsäädäntöpakettia, joilla perustetaan yhtenäinen eurooppalainen ilmatila, sekä Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) perustamisesta annetun asetuksen muuttamista¹¹.

1.2. Lennonvarmistuspalvelujen suorituskyvyn kehittyminen

1990-luvun loppupuolella Euroopassa esiintyi vakavia viiveitä ja tehottomuutta lennonjohtopalvelujen tarjonnassa. Reilut kymmenen vuotta myöhemmin eurooppalainen ilmatila on edelleen hajanainen, koska toiminnassa on 50 lennonjohtokeskusta ja 29 eri lennonvarmistuspalvelujen tarjoajaa¹².

⁷ KOM(2012) 573 lopullinen.

⁸ Luku perustuu yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan suorituskyvyn tarkastuselimen ja tarkastuskomission antamissa raporteissa esitettyihin arvioihin.

⁹ *Challenges of Growth 2013*, EUROCONTROL – kesäkuu 2013.

¹⁰ Katso kohta 11, KOM (2011) 823 lopullinen. ”On toisin sanoen hyödytöntä lisätä kapasiteettia ilmassa, mikäli lentoasemien kapasiteetti ei vastaa ilmaliikenteen hallinnan kapasiteettia”.

¹¹ Vaikka komission etenemissuunnitelmassa, joka koskee Euroopan parlamentin, EU:n neuvoston ja Euroopan komission yhteistä julkilausumaa erillisvirastoista (heinäkuu 2012), edellytetään, että kaikkien EU-virastojen nimet standardisoidaan selkeyden vuoksi samanmuotoisiksi, tässä tiedonannossa käytetään kaikkialla Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) tämänhetkistä nimeä. Varsinaisten lainsäädäntöehdotusten tekstiä on mukautettu uuden yhteisen julkilausuman ja etenemissuunnitelman mukaan, ja niissä käytetään standardoitua nimeä ”Euroopan unionin ilmailuvirasto”.

¹² Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan maantieteellinen soveltamisala ulottuu EU:n ulkopuolisiin maihin, kuten Sveitsiin ja Norjaan, jotka ovat sitoutuneet panemaan sen täytöntöön kahdenvälisillä ja monenvälisillä sopimuksilla.

Vuonna 2011 lennonjohdon suorat ja välilliset kustannukset olivat noin 14 miljardia euroa. Pelkästään suorat kustannukset (käyttömaksujen muodossa) ovat yli 20 prosenttia kaikkein tehokkaimpienkin lentoyhtiöiden toimintakustannuksista (muut kuin polttoaine). Yleisesti ottaen suorat lennonjohdon kustannukset ovat lentoyhtiöille kolmanneksi suurin kustannuserä (polttoaineen ja lentokenttämaksujen jälkeen).

Tuottavuus (mitattuna lennonjohtotunteina) on lisääntynyt noin 18 prosenttia viime vuosikymmenen aikana, mutta lennonjohtajien yleiset työvoimakustannukset ovat nousseet nopeammin (lähes 40 %). Lennonjohdon kokonaiskustannukset kasvoivat 10 prosenttia ja lennonjohtajien määrä EU:ssa on noussut noin 14 500:aan. Lennonjohtajat ovat kuitenkin vain kolmannes lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien kaikista työntekijöistä, joista suuri osa on tukihenkilöstöä (noin 30 000 vuonna 2011).

Vaikka ilmaliikenteen voidaan havaita vähentyneen, mikä on helpottanut järjestelmään kohdistuvia paineita, kapasiteetti on pysynyt ennallaan. Keskimääräinen lennonjohdosta johtuva viivästyminen lentoa kohden oli likimain samalla tasolla vuonna 2011 kuin vuonna 2003. Ympäristövaikutukset riippuvat lentojen tehokkuudesta eli ilmatilan käyttäjille annetusta mahdollisuudesta käyttää suoria reitityksiä. Tämän osalta ei ole vielä onnistuttu täysin. ”Portilta portille” –palvelujen ongelmien, jotka liittyvät ylimääräiseen polttoaineeseen ja lentoaikoihin, arvioidaan aiheuttavan 3,8 miljardin euron kustannukset vuonna 2011. Lennonjohto on toiminut turvallisuuden kannalta hyvin, ja käynnissä on työ turvallisuusohjelmien, hallintajärjestelmien ja analyysimenetelmien täytäntöönpanon vahvistamiseksi.

2. NYKYISTEN SÄÄNTÖJEN VAHVISTAMINEN JA NIIDEN NOUDATTAMISEN VALVONTA

Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevaa oikeudellista kehystä tarkistettiin viimeksi vuonna 2009. Komissio piti tuolloin keskeisenä sitä, että parannetaan voimakkaasti lennonjohtajärjestelmän suorituskykyä. Suorituskykyä koskevien tavoitteiden saavuttaminen olisikin nähtävä ensisijaisena tavoitteena, kun toteutetaan toiminnallisia ilmatilan lohkoja, verkkotoimintojen hallinnointia (verkon hallinnoija) ja SESAR-hanketta (eurooppalaisen ilmaliikenteen hallinnan nykyaikaistamishanke).

Nämä kaikki ovat edenneet kahden viime vuoden aikana. Suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän tavoitteista ensimmäiselle viiteajanjaksolle (2012-2014) päätettiin vuonna 2011 ja varsinainen tukiohjelma tuli voimaan vuonna 2012. Verkon hallinnoija¹³ aloitti toimintansa vuonna 2011. Määräaika siirtymiselle kohti yhtenäisempää toiminnallista ilmatilaa, joka perustuu toiminnallisiin ilmatilan lohkoihin, oli joulukuu 2012. SESAR-yhteisyriutus, jonka tehtävänä on valvoa SESAR-hankkeen kehittämistä, on alkanut tuottaa uuden ilmaliikenteen hallintajärjestelmän osia. Lopuksi on todettava, että määräajat joillekin muille keskeisille toimenpiteille (kuten tiedonsiirtoyhteys ja ilmailutietojen laatu) ovat kuluneet umpeen. Useissa tapauksissa täytäntöönpanossa ollaan aikataulusta jäljessä.

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanoon liittyvä toiminnan taso on ollut korkea kahden viime vuoden aikana, mutta odotettujen hyötyjen voidaan katsoa jääneen riittämättömiksi. EU:n tasolla vuosiksi 2012–2014 sovitusta suorituskyky-suunnitelmista saataisiin 2,4 miljardin euron säästöt kolmen vuoden aikana. Jäsenvaltioiden suunnitellut rahoitusosuudet eivät ole kuitenkaan vastanneet tätä yleistä tavoitetta, ja vajetta on siksi

¹³ Eurocontrol nimettiin verkon hallinnoijaksi 7 päivänä heinäkuuta 2011 tehdyllä komission päätöksellä, joka koskee verkon hallinnoijan nimittämistä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ilmaliikenteen hallinnan verkkotoimintoja varten (K (2011) 4130 lopullinen).

kertynyt 189 miljoonaa euroa. Lisäksi ilmatilan käyttäjät kyseenalaistavat näiden lukujen paikkansapitävyyden väittäen, että aiemmilta vuosilta peräisin olevat inflaatio, siirrot ja riskienjakaminen johtavat itse asiassa kustannusten huomattavaan nousuun vuonna 2014. Verkon hallinnoija on toiminut hyvin, mutta sen tehtävät ovat rajallisia, erityisesti konkreettisten korjaavien toimien hyväksymisen osalta. Lopuksi on syytä todeta, että vaikka jäsenvaltiot ovat sopineet yhdeksän toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta, lohkot ovat edelleen pääasiassa institutionaalisia ja hallinnollisia hankkeita eikä niistä saada konkreettisia käytännön hyötyjä.

Nykyisessä lainsäädännössä käsitellään jonkun verran näitä kysymyksiä ja komissiolle on siirretty valtuudet määrittää ja toimeenpanna täytäntöönpanotoimenpiteitä. Suorituskyvyn kehittämisjärjestelmä ja maksujärjestelmä on hiljattain tarkistettu niiden nykyaikaistamiseksi niiden soveltamisesta jo saadun kokemuksen perusteella. Komission on vahvistettava vuoden 2013 loppuun mennessä nykyiseen lainsäädäntöön perustuvat suorituskykytavoitteet seuraavaa viiteajanjaksoa varten (2015-2019). SESAR-hankkeen käyttöönoton valvontamekanismeja on alettu toteuttaa, ja niiden avulla valmistellaan käyttöönoton hallinnointielimen valintaa sekä käyttöönottoprosessin käynnistämistä vuonna 2014.

Komissio on vakaasti päättänyt varmistaa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanon kaikilta osin, ja se on sen vuoksi toteuttanut valmistelevia toimia rikkomismenettelyjen käynnistämiseksi niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole tähän mennessä noudattaneet toiminnallisten ilmatilan lohkojen perustamista koskevia vaatimuksia. Se ei myöskään epäröi ryhtyä jatkotoimiin, jos joidenkin yhteentoimivuustoimenpiteiden täytäntöönpanossa (esim. tiedonsiirtoyhteyksissä) havaitaan puutteita.

Kaikkein tärkeintä on nopeuttaa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanoa. Tämä edellyttää, että kunnianhimoiset suorituskykytavoitteet, erityisesti kapasiteettia ja kustannustehokkuutta koskevilla aloilla, on asetettu suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän toista ja kolmatta viiteajanjaksoa varten. Tässä yhteydessä aiotaan kiinnittää enemmän huomiota suorituskykyyn portilta portille –näkökulmasta. On yhä hankalampaa saavuttaa vaadittua suorituskykyä verkossa, jossa on yhä enemmän sellaisia lennonjohtokeskuksia tai lentoasemia, joilla on vakavia ruuhkautumisongelmia.

Näin ollen komissio aikoo edelleen seurata tiiviisti ilmaliikenteen kehitystä ja sen vaikutusta ilmaliikenteen hallintaan ja lentoasemien kapasiteettiin Euroopassa, jotta voidaan varmistaa, että vaaditut kapasiteettiedut saavutetaan hyvissä ajoin.

3. YHTENÄISEN EUROOPPALAISEN ILMATILAN TEHOKKUUDEN PARANTAMINEN

3.1. Lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat keskittymään asiakkaiden tarpeisiin: suorituskyvyn parantaminen

Suorituskyvyn kehittämisjärjestelmä on avainasemassa, kun mitataan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan saavutuksia. Suoritusjärjestelmä perustuu tavoitteiden asettamiseen, suunnitteluun, seurantaan ja raportointiin neljällä suorituskyvyn kannalta keskeisellä osa-alueella, jotka ovat turvallisuus, ympäristö, kapasiteetti ja kustannustehokkuus. Järjestelmässä vahvistetaan puitteet, joiden mukaan palveluntarjoajien on pakko muuttua, jotta voidaan tarjota parempia palveluja alhaisemmin kustannuksin. Esimerkiksi kustannustavoitteet luovat käytännössä palveluille hintakaton, jota korkeampia hintoja palveluntarjoajat eivät voi periä käyttäjiltä, mikä pakottaa ne toimimaan kustannustehokkaammin.

Järjestelmän täytäntöönpanosta ensimmäisen viiteajanjakson (2012-2014) aikana saadaan joitakin konkreettisia tuloksia tehokkuusetujen muodossa. Yhdistettynä ympäristö- ja

kapasiteettitavoitteisiin ne vaikuttavat siten, että lennoista tulee suurempia ja viivästykset vähenevät. Samaan aikaan on myös selvää, että olisi voitu saavuttaa enemmän. Tavoitteita, joita komissio ja suorituskyvyn tarkastuselin alun perin ehdottivat ensimmäistä viitejaksoa varten, heikennettiin hyväksymisprosessin aikana yhtenäisen ilmatilan komiteassa, jossa jäsenvaltiot kaatoivat veto-oikeudellaan kunnianhimoisemmat tavoitteet. Lopullisissa suorituskyky suunnitelmissa vähennetään edelleen vähäisessä määrin mutta merkittävällä tavalla yleistä kunnianhimon tasoa.

Kokemus osoittaa myös, että jäsenvaltiolla, jotka ovat joko palveluntarjoajien yksinomistajia tai niissä enemmistöosakkaina, on vahva taipumus keskittyä lennonjohtopalvelujen käyttäjärahoitteisten järjestelmien tulovirtojen varmistamiseen. Ne voivat sen vuoksi olla haluttomia hyväksymään perusteellisia muutoksia kohti yhtenäisempää toiminnallista ilmatilaa, jossa vallitsee riski lakoista tai mahdollisista vaikutuksista vaikeassa rahoitustilanteessa oleviin kansallisiin talousarvioihin.

Tätä taustaa vasten suorituskyvyn kehittämissä järjestelmää on vahvistettava, jotta voidaan lisätä avoimuutta ja mahdollisuuksia panna se täytäntöön; saada tavoitteiden asettamisesta teknisempää ja näyttöön perustuvaa; lisätä suorituskyvyn tarkastuselimen riippumattomuutta keskeisenä teknisenä neuvonantajana sekä vahvistaa komission valvontaa ja mahdollistaa seuraamusten asettaminen, mikäli tavoitteita ei saavuteta. Samaan aikaan ilmatilan käyttäjille tulisi antaa prosessissa vahvempi rooli.

Nykyisessä järjestelmässä jäsenvaltioilla on yhtenäisen ilmatilan komiteassa viimeinen sana tavoitteista, suorituskyky suunnitelmien hyväksymisestä ja korjaavista toimenpiteistä silloin, kun tavoitteita ei ole saavutettu. Komissio ehdottaa lainsäädäntöpakettissaan valvonta- ja seuraamusjärjestelmien vahvistamista. Lisäksi komission tulisi jatkossa suoraan nimittää suorituskyvyn tarkastuselimen jäsenet, jotta taataan näiden puolueettomuus.

3.2. Tukipalvelujen tehokkuuden lisääminen

Vuonna 2004 laaditun ensimmäisen yhtenäisen eurooppalaista ilmatilaa koskevan paketin tavoitteena on järjestää tukipalvelujen tarjoaminen markkinaehtoisesti niiden tehokkuuden parantamiseksi¹⁴. Käytännössä tässä on edistytty vain vähän. Tosin kahdessa tapauksessa¹⁵, joissa kyseisiä toimenpiteitä on toteutettu Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, saadut tulokset ovat olleet myönteisiä (yksi lennonvarmistuspalvelujen tarjoajista arvioi, että säästöt ovat noin 50 prosenttia verrattuna tukipalvelujen sisäiseen tarjontaan). Näin ollen enemmän voitaisiin ja pitäisi tehdä tukipalvelujen siirtämiseksi erikoistuneille palvelujen tarjoajille.

Markkinamekanismien käyttöönotto mahdollisuuksien mukaan on täysin linjassa sen kanssa, mitä muualla eurooppalaisessa infrastruktuuriteollisuudessa tapahtuu. Kehitys perustuu joko kilpailuun markkinoilla tai markkinoista käyttäen hankintamenettelyjä, joihin liittyy määräämisiä toimituksia. Tukipalvelujen asteittainen avaaminen kilpailulle tarjoaa uusille yrityksille mahdollisuuksia ilmaliikenteen hallinta-alalla ja sen ulkopuolella, mutta lisäksi se mahdollistaa nopeamman ja edullisemmän tavan uusien teknologioiden käyttöönotolle. Viimeaikaisten kokemusten perusteella tehdyn varovaisimman arvion perusteella tukipalveluissa voidaan odottaa noin 20 prosentin säästöjä.

Kilpailun ottaminen mukaan kaikkiin ilmaliikenteen hallintapalveluihin ei olisi tarkoituksenmukaista. Komission analyysi osoittaa, että keskeiset ilmaliikennepalvelut ovat

¹⁴ Asetus (EY) N:o 550/2004, johdanto-osan 13 kappale.

¹⁵ Ruotsin lennonvarmistuspalvelujen tarjoaja LFV ja Island Airport (HIAL) ulkoistavat suuren osan tukipalveluistaan.

luonnollisia monopoleja ainakin nykyisen teknologian aikana. Ei voida esimerkiksi käyttää kahta lennonjohtotornia yhdellä lentoasemalla tai kahta kilpailevaa lennonjohtajaa samalla sektorilla. Teoriassa näitä keskeisiä palveluja varten voitaisiin harkita hankintamenettelyjä, joihin liittyy määräaikaista toimilupia, mutta tämä edellyttäisi voimakasta taloudellista sääntelyä ja valvontaa.

Sen sijaan tukipalveluja (meteorologia-, ilmailutiedotus-, viestintä-, lennonvarmistus- ja valvontapalvelut) koskevat ehdotukset ovat käytännöllisempiä. Ilmaliikenteen hallinnassa ja sen ulkopuolella on monia yrityksiä, jotka voisivat tarjota näitä palveluja. Palvelujen tarjonta voitaisiin jakaa useiden palveluntarjoajien kesken kilpailun maksimoimiseksi tai, kuten Eurocontrol on hiljattain ehdottanut "keskitettyjen palvelujen" käsitteen analyysissään, myöntää yhdelle palveluntarjoajalle tai palveluntarjoajien ryhmälle, joka voisi tukea useita keskeisiä tarjoajia.

Komissio katsoo, että olisi otettava käyttöön markkinamekanismit tehokkuuden lisäämiseksi tukipalvelujen tarjoamisessa. Komissio ehdottaa tässä lainsäädäntöpaketissa kyseisten tukipalvelujen eriyttämistä ja markkinoiden avaamista.

3.3. Kansallisten valvontaviranomaisten riippumattomuuden vahvistaminen

Kansallisilla valvontaviranomaisilla on keskeinen rooli yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanossa. Niiden tehtävät ovat vähitellen lisääntyneet siitä lähtien, kun ne perustettiin vuonna 2004, ja useimmat kehittävät vielä organisaatiotaan ja valmiuksiaan. Kansallisten valvontaviranomaisten keskeisiin tehtäviin kuuluu sen varmistaminen, että lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat noudattavat määräyksiä. Tämä kattaa turvallisten ja tehokkaiden palvelujen tarjoamisen valvonnan, asianmukaisten tarkastusten organisoimisen sekä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien valvontaa toiminnallisten ilmatilan lohkojen tasolla koskevien sopimusten tekemisen ja täytäntöönpanon. Lisäksi kansalliset valvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä varmistaa sellaisen lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien valvonnan, jotka tarjoavat palveluja toisessa valtiossa. Ne myös laativat, valvovat ja seuraavat lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien suorituskyky suunnitelmia. Tämä uusi tehtävä on muuttumassa entistäkin tärkeämmiksi.

Useiden yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien voidaan katsoa johtuvan kansallisten valvontaviranomaisten ongelmista eli siitä, ettei niillä ole riittävästi resursseja ja asiantuntemusta eivätkä ne ole riippumattomia hallituksista ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoajista. Tämä on vaikuttanut sekä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien lupia ja valvontaa koskeviin menettelyihin että suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Jos näitä ongelmia ei ratkaista, yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpano vaarantuu merkittävästi.

Varojen puutteella on suora vaikutus teknisiin taitoihin, ja se heikentää sääntelyelimen riippumattomuutta suhteessa lennonvarmistuspalvelujen tarjoajiin. Ongelma olisi ratkaistava vahvistamalla keskinäistä yhteistyötä kansallisten valvontaviranomaisten välillä (esimerkiksi toiminnallisten ilmatilan lohkojen tasolla), tiivistämällä koordinaatiota kansallisten valvontaviranomaisten välillä EU:n tasolla, jotta ne voivat vaihtaa parhaita toimintatapoja ja osallistua koulutusohjelmiin, sekä kokoamalla yhteen asiantuntijoita esimerkiksi EASA:n puitteissa. Aiempaa suurempi rahoituksellinen riippumattomuus voi auttaa henkilöstöpulan ratkaisemisessa.

Kansallisten valvontaviranomaisten on suoritettava tehtävänsä puolueettomasti ja riippumattomasti. Vaikka voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetään, että

”riippumattomuus saavutetaan erottamalla kansalliset valvontaviranomaiset ja tällaisten palvelujen tarjoajat asianmukaisesti toisistaan ainakin toiminnallisella tasolla”¹⁶, useimmat valtiot ovat valinneet rakenteellisen erottamisen. Tästä huolimatta tämäkään ei ole aina toteutunut erityisesti silloin, kun resurssit ja asiantuntemus ovat edelleen riittämättömiä, mikä on johtanut lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien vaikutuksen vahvistumiseen. Komissio ehdottaa tämän vuoksi sitovia kriteereitä kansallisten valvontaviranomaisten riippumattomalle ja tehokkaalle toiminnalle.

Tässä yhteydessä komissio katsoo, että kansallisten valvontaviranomaisten tehokkuutta ja riippumattomuutta koskevaa sääntelykehystä olisi vahvistettava ensi tilassa ja olisi ehdotettava erityisesti sitovia kriteereitä kansallisten valvontaviranomaisten riippumattomuudelle ja kapasiteetille.

4. EUROOPPALAISEN ILMANLIIKENTEEN HALLINTAJÄRJESTELMÄN HAJANAISUUDEN POISTAMINEN

4.1. Toimialan kumppanuuksien mahdollistaminen

Toiminnallisten ilmatilan lohkojen tarkoituksena on poistaa ilmatilan hajanaisuutta luomalla yhteistyötä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien välille sekä parantamalla ilmatilan organisointia ja käyttöä. Tähän pyritään suunnittelemalla optimaalisia lennonjohtosektoreita ja reittejä laajoille alueille, jolloin saavutetaan yleistä synergiaa mittakaavaetujen kautta. Vuonna 2009 asetettiin joulukuun 2012 jäsenvaltioille sitovaksi määräajaksi toiminnallisten ilmatilan lohkojen perustamiselle. Lisäksi asetettiin useita yksityiskohtaisia ja sitovia perusteita, jotka koskevat palvelujentarjonnan parempaa suorituskykyä.

Vaikka jäsenvaltiot ja niiden lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat ovat tehneet paljon työtä toiminnallisten ilmatilan lohkojen perustamiseksi, edistyminen ei ole vastannut odotuksia. On ilmoitettu yhdeksästä toiminnallisesta ilmatilan lohkoista, mutta yksikään niistä ei ole täysin toimintavalmis, ja useimmat vaikuttavat siltä, että ne on tarkoitettu täyttämään muodollisia vaatimuksia sen sijaan, että luotaisiin synergiaa ja mittakaavaetuja.

Todellinen — toisin kuin pelkästään institutionaalinen — toiminnallisten ilmatilan lohkojen kehitys on estynyt usein sen vuoksi, että pelätään lennonvarmistusmaksuista saatavien tulojen vähenevän joissakin tapauksissa yli 30 prosenttia, jos toiminnallista ilmatilan lohkoa koskeva kehitys toteutuisi ja palveluja järjeitettäisiin esimerkiksi lyhentämällä reittejä. Jäsenvaltiot ovat joutuneet kohtaamaan myös henkilöstön voimakasta vastustusta, joka liittyy niiden tämänhetkisen henkilömäärän puolustamiseen.

Lisäksi on esitetty kansallisen suvereniteetin ongelmiin liittyviä väitteitä nykyisten monopoliin suojelemiseksi sotilaallisten infrastruktuurien, tavoitteiden ja toimintojen suojelemisen nimissä. Vaikka todellisia sotilaallisia tarpeita suojellaan oikeutetusti yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan puitteissa, tarkka raja todellisten tarpeiden ja kansallisten intressien tarpeettoman suojelun välillä on usein hämärtynyt. Lisäksi jo voimassa olevat teknisen infrastruktuurin pitkän aikavälin poistot ja investointisuunnitelmat ovat osoittautuneet valtioille liian arkaluonteisiksi huolimatta siitä, että voimassa on oikeudellinen vaatimus toiminnallisten ilmatilan lohkojen optimaalisesta käytöstä.

Komissio jatkaa rikkomismenettelyjä jäsenvaltioita vastaan toiminnallisten ilmatilan lohkojen osalta. Erityisesti tämä koskee jäsenvaltioita, jotka eivät tulevana kuukausina selkeästi osoita edistymistä kohti uudistusta. Komissio on edelleen sitoutunut siihen, että toiminnalliset

¹⁶ Asetuksen (EY) N:o 549/2004 4 artiklan 4 kohta

ilmatilan lohkot hyväksyvät organisaatiomalleja, jotka vastaavat yhtenäisempää toiminnallista ilmatilaa. Toiminnalliset ilmatilan lohkot voivat nyt itse asiassa tarvita enemmän joustavuutta. Olisi saatava oikeudellinen selkeys siihen, että ne voivat pyrkiä toteuttamaan vaihtelevampia yhteistyöjärjestelyjä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien välillä synergioiden hyödyntämiseksi sekä toimimaan yhdessä eri yhteistyökumppaneiden kanssa eri hankkeissa suorituskyvyn parantamiseksi. Nämä järjestelyt voisivat kattaa yhteiset hankinnat, koulutuksen, tukipalvelut tai palvelujen delegoinnin. Komissio ehdottaa sääntöjen muuttamista, jotta toiminnalliset ilmatilan lohkot voivat toteuttaa tällaisia hankkeita. Tehokkuuden parantamisen tarkka toteutustapa olisi jätettävä alan toimijoiden valittavaksi kunhan suorituskykyä koskevat parannukset toteutuvat.

Komissio ehdottaa tässä lainsäädäntöpaketissa, että kehitetään edelleen toiminnallisen ilmatilan lohkon käsitettä. Tarkoituksena on, että siitä tulee suorituskykyyn painottuva ja joustava alan kumppanuuksiin perustuva väline lennonvarmistuspalvelujen tarjoajille, jotta saavutetaan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan suorituskyvyn kehittämissä asetettuja tavoitteita.

Lisäksi yleisen ilmatilan hallinnan osalta korostetaan aiempaa enemmän keskitettyä verkon hallinnoijaa (ks. kohta 4.2).

4.2. Verkon hallinnoijan roolin vahvistaminen

EU:n ilmaliikenteen hallintaverkko on ollut käytössä vuodesta 2011, ja sen hallinnoija on keskeinen tekijä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanossa. Yhä useammat toiminnot ja palvelut Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmässä voitaisiin itse asiassa hoitaa keskitetympin. Komissio on nimennyt Eurocontrolin verkon hallinnoijaksi, ja Eurocontrol on hoitanut tehtävän hyvin¹⁷. Verkon hallinnoijan ominaisuudessa sillä on keskeinen tehtävä ilmatilan pullonkaulojen ja järjestelmän ylikuormituksen ehkäisemisessä päivittäin sekä ilma-alusten suoran reitityksen helpottamisessa. Nämä toiminnot auttavat siten suoraan lennonvarmistuspalveluja tarjoajia saavuttamaan suorituskyvyn tavoitteet, jotka liittyvät kapasiteettiin ja lentojen tehokkuuteen. On olennaisen tärkeää, että kaikki sidosryhmät tunnistavat verkon hallinnoijan roolin.

Verkkoulottuvuuden edistäminen strategisesti ja toiminnallisesti edellyttää hyvin tiivistä yhteistyötä kaikkien operatiivisten sidosryhmien kesken. Vaikka alkuperäisenä tarkoituksena oli luoda vahva toimialajohtoinen hallinto, jolla on selkeä toimivalta, käytännössä verkon hallinnoija tekee yleensä päätöksensä konsensuksen pohjalta, mikä johtaa usein heikkoihin kompromisseihin. Tavoitteeksi olisi otettava toimialakumppanuudet, joiden avulla parannetaan palvelujen tarjontaa. Tämä olisi tarkoituksenmukaista myös Eurocontrolin uudistamisen suhteen (katso kohta 5.2). Näin ollen lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat ja ilmatilan käyttäjät osallistuisivat verkon hallinnoijaan eräänlaisena yhteisyrityksenä. Tämä malli varmistaa eron sääntelyviranomaisista, koska tällöin verkon hallinnoijan rooli siirtyy hallitustenvälisestä organisaatiosta kohti sen tehtävää tavanomaisena lennonvarmistuspalvelujen tarjoajana. Lisäksi näin tuetaan investointeja verkon hallinnoijaan, mikä vastaa operationaalisten sidosryhmien liiketoimintasuunnitelmia, koska toimialan kumppanit näkevät organisaation osana omaa liiketoimintaansa ja ovat näin ollen valmiimpia investoimaan sen toimintaan.

¹⁷ Verkonhallintatoiminto perustettiin komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 677/2011, ja Eurocontrol nimitettiin verkon hallinnoijaksi heinäkuussa 2011 tehdyllä komission päätöksellä.

Lisäksi nykyisen verkon hallinnoijan toiminnot kattavat ainoastaan toimintojen osan sekä palvelut, joita tarvitaan verkon suorituskyvyn optimointiin. Näin ollen on siis tarpeen laajentaa vähitellen verkon hallinnoijan alkuperäistä toiminta-alaa.

Tämän vuoksi komissio ehdottaa tässä lainsäädäntöpaketissa, että vahvistetaan verkon hallinnoijan roolia virtaviivaistetun hallinnan perusteella, joka antaa merkittävämmän roolin itse toimialalle (lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat, ilmatilan käyttäjät ja lentoasemat). Tämä mahdollistaa sen toiminta-alan laajentamisen siten, että se kattaa uusia toimintoja (myös ilmatilan suunnitteluun liittyvät näkökohdat) sekä palvelut, jotka liittyvät verkon hallinnoijan keskustasolla suoritettaviin verkkotoimintoihin.

5. JOHDONMUKAISempien INSTITUTIONAALISTEN PUITTEIDEN RAKENTAMINEN

5.1. Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) rooli ilmaliikenteen hallinnassa

EASA:lla on ollut keskeinen asema EU:n ilmailupolitiikassa vuodesta 2002. Sen tavoitteena on sekä saavuttaa korkea ja yhtenäinen taso turvallisuudessa että edistää perinteisiä EU:n tavoitteita, jotka liittyvät muun muassa tasapuolisiin toimintaedellytyksiin, vapaaseen liikkuvuuteen, ympäristönsuojeluun ja kaksinkertaisen sääntelyn välttämiseen ja ICAO:n sääntöjen edistämiseen. Vuonna 2009¹⁸ EASA:n tehtäviä laajennettiin uusiin turvallisuusnäkökohtiin, jotka liittyvät ilmanliikenteen hallintaan ja lentopaikkoihin. Vuonna 2009 tapahtunut tehtävien laajentaminen koskemaan ilmaliikenteen hallintaa loi päällekkäisyyttä sikäli, että sen tuloksena jotkut tehtävät kuuluvat sekä yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan lainsäädännön että EASA-perusasetuksen soveltamisalaan. Tämä oli harkittua, jotta vältetään mahdollinen aukko sääntelykehityksessä siirtymävaiheen aikana. Lainsäädännössä kehoitetaan kuitenkin komissiota ehdottamaan muutoksia, joilla poistetaan päällekkäisyys, kun vastaavat EASA:n täytäntöönpanosäännöt on vahvistettu¹⁹.

Esimerkiksi lentomiehistön lupakirjojen myöntämisen taikka lentokelpoisuuden osalta EASA varmistaa kaikkien teknisten sääntöjen laatimisen. Ilmaliikenteen hallinta eroaa tästä kuitenkin siten, että sen osalta erotettiin toisistaan ”turvallisuuteen” ja ”muuhun kuin turvallisuuteen” liittyvät säännöt. Tämä johtui siitä, että Eurocontrolilla on edelleen vahva rooli muuhun kuin turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Ongelmana on, että kaikki tekniset ilmaliikenteen hallinnan säännöt sisältävät sekä turvallisuuteen liittyviä tekijöitä että näkökohtia, jotka liittyvät kapasiteettiin, kustannuksiin ja tehokkuuteen. Näin ollen täytäntöönpano on vaikeaa, erityisesti koska yhä useammilla ilmaliikenteen hallinnan säännöillä on vaikutuksia myös ilmassaolon aikaisiin näkökohtiin ja siten esimerkiksi lentokelpoisuuteen, lentotoimintaan ja koulutuksiin. Kun SESAR-hankkeen täytäntöönpano lähestyy, erilaisten teknisten sääntöjen yhdenmukaistamiseen liittyvä ongelma pahenee, kun kaikkia siihen liittyviä teknologioita ja käsitteitä on tuettava sääntelyjärjestelmällä tai niiden on perustuttava sääntelyjärjestelmään. On siirryttävä yhteen ainoaan sääntelystrategiaan, sääntörakenteeseen ja kuulemisprosessiin EASA:n puitteissa. Näin voidaan varmistaa kaikkien osapuolten (kuten ilmatilan käyttäjien, lentoasemien, palveluntarjoajien ja sotilaallisen yhteisön) asianmukainen osallistuminen.

Komissio ehdottaa tässä lainsäädäntöpaketissa, että poistetaan päällekkäisyys yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan asetuksen ja EASA-asetuksen välillä ja jaetaan työ

¹⁸ Asetus (EY) N:o 1108/2009, 21.5.2009 (EUVL L 309, 24.11.2009, s. 51).

¹⁹ Katso asetuksen (EY) N:o 216/2008, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, (EUVL L 79, 19.3.2008, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna, 65 a artikla.

toimielinten välillä tätä vastaavasti. Komission olisi sen vuoksi keskityttävä taloudellisen sääntelyn olennaisiin kysymyksiin. EASA varmistaisi kaikkien teknisten sääntöjen koordinoitun laadinnan ja valvonnan hyödyntäen Eurocontrolin, jäsenvaltioiden ja toimialan sidosryhmien asiantuntemusta. Ehdotuksessa käytetään myös mahdollisuutta saattaa EASA-asetus ajan tasalle siten, että siihen sisällytetään ajantasaiset viittaukset komiteamenettelyyn Lissabonin sopimuksen mukaisesti sekä EASA:n hallinnointiin erillisvirastoja koskevan Euroopan parlamentin, EU:n neuvoston ja Euroopan komission yhteisen julkilausuman (heinäkuu 2012) mukaisesti. Jälkimmäinen sopimus sisältää myös EU:n erillisvirastojen nimien standardoinnin, joten EASA:n nimi muutetaan muotoon ”Euroopan unionin ilmailuvirasto”.

5.2. Eurocontrolin työn keskittäminen eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon hallinnointiin ja toimintaan

Eurocontrol on merkittävä toimija yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytöntöönpanossa. Eurocontrol perustettiin alun perin tarjoamaan yhteinen lennonjohtojärjestelmä kuudessa Euroopan valtiossa²⁰. Se otti hoidettavaksi useita erilaisia ilmaliikenteen hallintaan liittyviä tehtäviä vuosien aikana ja siitä on tullut merkittävä ilmaliikenteen hallintaa koskevan asiantuntemuksen keskus. Sen jälkeen kun EU:n toimivalta on laajennettu ilmanliikenteen hallintaan liittyviin asioihin, Eurocontrol on aloittanut uudelleenorganisoinnin luodakseen yhtenäisyyttä eurooppalaista ilmatilaa koskevan politiikan kanssa. Tarkoituksena on ensinnäkin noudattaa periaatetta, jonka mukaan sääntelytehtävät erotetaan palveluiden tarjoamisesta, ja toiseksi välttää päällekkäisyys komission ja EASA:n kasvavien roolien kanssa päätöksenteossa, sääntelyssä, lupamenettelyissä ja valvontatoimissa. EU:sta tuli tämän järjestön väliaikainen jäsen vuonna 2003. Meneillään oleva Eurocontrolin uudistamisprosessi helpotti sen nimeämistä suorituskyvyn tarkastuselimeksi vuonna 2010 ja verkon hallinnoijaksi vuonna 2011, ja vuodesta 2007 alkaen se on osallistunut SESAR-yhteisyritykseen sen perustajajäsenenä.

Jotta EU:n ja Eurocontrolin toimia voitaisiin koordinoida paremmin, EU ja Eurocontrol allekirjoittivat lisäksi vuonna 2012 korkean tason sopimuksen, jossa tunnustetaan, että Eurocontrol voi edistää tehokkaan eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän perustamista avustamalla EU:ta sen hoitaessa tehtäväänsä Euroopan unionin sääntelyviranomaisena. Tältä osin Eurocontrol tukee jatkossakin komissiota ja EASA:aa sääntöjen ja määräysten laatimisessa.

Merkittäviä toimenpiteitä on jo toteutettu, ja Eurocontrolin uudistamisen lopullinen osuus on aloitettu vuonna 2013. Eurocontrol pysyy hallitustenvälisenä järjestönä, ja sen päätöksentekoaikavälissä (kuten väliaikaisessa neuvostossa) ei ole vielä otettu huomioon viimeaikaisten uudistusten tuloksia. Komissio tukee Eurocontrolin jatkuvaa uudistamista, jossa keskitytään eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon hallintaan ja toimintaan. EU on jo tunnistanut tämän roolin erityisen merkityksen Eurocontrolille antamassaan valtuutuksessa, joka koskee yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan lainsäädännön perusteella luotavien verkonhallintatoimintojen toteuttamista. Näitä toimintoja voitaisiin parantaa entisestään ja verkoston tehokkuutta voitaisiin edelleen parantaa, jos verkon hallinnoijalle annettaisiin hoidettavaksi lisää verkon toimintoja tai keskitetyt palvelut annettaisiin alihankintana yrityksille niin, että lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat voisivat hyödyntää niitä. Tätä kehitystä olisi edistettävä noudattaen täysin yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan oikeudellisen kehysten ja SESAR-hankkeen täytöntöönpanoa. Lisäksi se

²⁰ Belgia, Ranska, Saksan liittotasavalta, Luxemburg, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta.

ei voi toteutua ilman kyseisessä organisaatiossa tapahtuvaa muutosta kohti enemmän toimialavetoista ympäristöä (katso kohta 4.2).

Eurocontrolin väliaikaiset hallintoelimet ovat aloittaneet keskustelun organisaation uudistuksesta toukokuussa 2013. Komissio aikoo edistää tätä keskustelua koordinoimalla jäsenvaltioiden kantaa, jotta voidaan varmistaa Eurocontrol-yleissopimuksen nopea tarkistaminen. Se on tarkoitus käynnistää vuonna 2014, ja siinä pyritään keskittämään Eurocontrolin toiminta operationaalisiin tehtäviin, joista sillä on eniten asiantuntemusta.

6. PÄÄTELMÄT

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttaminen on yksi Euroopan ilmailupolitiikan keskeisistä painopisteistä. Siihen liittyy vielä toteuttamatonta potentiaalia tuottaa huomattavia säästöjä lentoliikenteen alalle ja jopa koko Euroopan taloudelle. Komissio ehdottaa tähän tiedonantoon ja siihen liittyvään vaikutustenarviointiin sisältyvän analyysin perusteella lainsäädäntöpakettia (SES2+). Sillä on tarkoitus vahvistaa ja mahdollisuuksien mukaan nopeuttaa eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon uudistusprosessia käsittelemällä tarkemmin puutteita lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisessa sekä jatkamalla pyrkimyksiä eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhdentämiseksi. Lainsäädäntöehdotukset edustavat jatkuvaa kehitystä, eivät äkillistä mullistusta, ja ne perustuvat aiemmille uudistuksille, eivät siis korvaa niitä. Niiden pitäisi kuitenkin merkittävästi edistää eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän muuntamista tehokkaaksi yhtenäiseksi toiminnalliseksi ilmatilaksi tulevana vuosina vuodesta 2004 alkaen saavutettujen tulosten perusteella.