



LENTOLIIKENNE: MARKKINASÄÄNNÖT

Lentoliikenteen sisämarkkinoiden luominen 1990-luvun lopulla on muuttanut lentoliikennealaa perinpohjaisesti ja tukenut merkittävästi Euroopan lentoliikenteen vahvaa kasvua viimeisten kahdenkymmenen vuoden ajan.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100 artiklan 2 kohta.

TAVOITTEET

Tavoitteena on luoda Euroopan lentoliikenteen sisämarkkinat, varmistaa niiden asianmukainen toiminta ja ottaa niiden piiriin mahdollisuuksien mukaan tiettyjä EU:n ulkopuolisia maita.

SAAVUTUKSET

Lentoliikenne on kehittynyt aikojen kuluessa kansallisten viranomaisten alaisuudessa ja valvonnassa. Euroopassa tämä on tarkoittanut pitkälti monopoliasemassa toimivia kansallisia lentoyhtiöitä ja julkisessa omistuksessa olevia tai julkisesti johdettuja lentoasemia. Valtioiden tekemiin kahdenvälisiin sopimuksiin perustuva kansainvälinen lentoliikenne on laajentunut samaan tapaan – varsinkin markkinoille pääsyä ja lentoliikenteen harjoittajien omistusjärjestelyjä on valvottu tiukasti. Ajan myötä hajanaiset kansalliset markkinat ja todellisen kilpailun puuttuminen eivät enää kyenneet vastaamaan elintason nousuun ja siitä johtuvaan lentoliikenteen kysynnän kasvuun. Niinpä siviili-ilmailussa on 1970-luvun puolivälistä lähtien siirrytty ohjatusta taloudesta markkinatalouteen. Vuonna 1978 Yhdysvalloissa annettiin laki lentoyhtiöiden toiminnan vapauttamisesta, jolla Yhdysvaltojen markkinat vapautettiin kokonaan.

Sama tapahtui Euroopassa kymmenen vuotta kestäneen prosessin tuloksena vuonna 1986 hyväksytyyn Euroopan yhtenäisasiakirjan ja sisämarkkinoiden luomisen myötä. Suojellut kansalliset ilmailumarkkinat on useiden EU:n lainsäädäntökokonaisuuksien avulla vähitellen muutettu kilpailluiksi lentoliikenteen sisämarkkinoiksi (itse asiassa lentoliikenne oli ensimmäinen ja on yhä monilta osin ainoa liikennemuoto, jolla on täysin integroidut sisämarkkinat). Ensimmäisellä (1987) ja toisella (1990) lainsäädäntöpaketilla alettiin väljentää maksuja ja kapasiteettia koskevia sääntöjä. Vuonna 1992 hyväksytyllä kolmannella lainsäädäntöpaketilla (neuvoston asetukset (ETY) N:o 2407/92, 2408/92 ja 2409/92, jotka korvattiin myöhemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1008/2008) poistettiin kaikki vielä jäljellä olleet EU:ssa toimiville eurooppalaisille lentoyhtiöille asetetut kaupalliset



rajoitukset ja luotiin lentoliikenteen eurooppalaiset sisämarkkinat. Sisämarkkinat on sittemmin ulotettu kattamaan myös Norja, Islanti ja Sveitsi. Markkinoita olisi mahdollista laajentaa edelleen eräisiin naapurimaihin Euroopan yhteistä ilmailualuetta koskevalla sopimuksella. Näiden maiden olisi kuitenkin ensin pantava asteittain täytäntöön kaikki asiaan liittyvät EU:n säännöt, mitä ne eivät vielä ole tehneet^[1].

Kolmannessa lainsäädäntöpaketissa puhutaan ”yhteisön lentoliikenteen harjoittajista” kansallisten lentoliikenteen harjoittajien sijaan. Siinä on otettu peruseriaatteenksi, että kaikki yhteisön lentoliikenteen harjoittajat voivat vapaasti asettaa matkustajilta ja rahdin kuljettamisesta perimänsä maksut, ja ne saavat käyttää kaikkia EU:n sisäisiä reittejä ilman erillistä lupaa. Tästä ovat poikkeuksena vain jotkin erikoislaatuiset reitit, joita varten jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen palvelun velvoitteita tietyin ehdoin ja määrääjäksi.

Kolmannessa lainsäädäntöpaketissa säädetään myös vaatimuksista, joita yhteisön lentoliikenteen harjoittajien on noudatettava voidakseen aloittaa toiminnan tai jatkaa sitä. Näitä vaatimuksia ovat muun muassa seuraavat:

1. Lentoliikenteen harjoittajien on oltava jäsenvaltioiden ja/tai jäsenvaltioiden kansalaisten omistuksessa ja tosiasiallisessa määräysvallassa, ja niiden päätoimipaikan on oltava jonkin jäsenvaltion alueella.
2. Niiden taloudellisen tilanteen on oltava hyvä. Niillä on oltava asianmukainen vastuuvakuutus onnettomuuksien varalta.
3. Niillä on oltava riittävä ammattitaito ja organisaatio voidakseen varmistaa toiminnan turvallisuuden voimassa olevien säännösten mukaisesti. Ammattitaidon osoituksena myönnetään ansiolentolupa.

Yhtä aikaa lentoliikenteen sisämarkkinoiden luomisen kanssa on hyväksytty yhteisiä sääntöjä, joilla varmistetaan markkinoiden asianmukainen toiminta. Tämä edellyttää erityisesti 1) yhtäläisiä toimintaedellytyksiä ja 2) matkustajien suojelun korkeaa ja yhdenmukaista tasoa.

Yhtäläisten toimintaedellytysten varmistamiseksi lentoliikennealaan sovelletaan valtioneuvoston tukia ja kilpailua (yrityskeskittymät ja yhteenliittymät, hintasopimukset jne.) koskevaa lainsäädäntöä. Tämä ei aina ole ollut itsestään selvää, sillä 1990-luvun puoliväliin asti oli melko tavallista, että lentoyhtiöiden pääomapohjaa vahvistettiin julkisin varoin. Vuosien kuluessa komission suuntaviivat, joiden mukaisesti alan julkista rahoitusta arvioitiin, eivät kuitenkaan enää soveltuneet uuteen markkinatilanteeseen, koska ne olivat peräisin vuosilta 1994 (lentoyhtiöt) ja 2005 (lentoasemien ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittaminen). Suuntaviivat korvattiin uusilla keväällä 2014.

EU:n säännöillä taataan, että kaikilla lentoliikenteen harjoittajilla – sekä eurooppalaisilla että muilla – on samat oikeudet ja mahdollisuudet käyttää lentoliikenteeseen liittyviä palveluja. Näin ei välttämättä ole joissakin EU:n ulkopuolisissa maissa, joissa syrjivät käytännöt ja tuet voivat tuoda maiden omille lentoliikenteen harjoittajille epäreilua

[1]Asiakirjassa ”[An Overview of the air services agreement concluded by the EU](#)” on Euroopan parlamentin vuonna 2013 laatima katsaus EU:n tekemistä lentoliikenteen alan sopimuksista ja analyysi niiden sisällöstä ja tuloksista.



kilpailuetua. Komissio ilmoitti 7. joulukuuta 2015 antamassaan tiedonannossa ”Ilmailustrategia Euroopalle” (COM(2015)0598), että se aikoo arvioida asetuksen (EY) N:o 868/2004 toimivuutta ja muuttaa sitä tai korvata sen tehokkaammalla välineellä, joka takaisi kaikille lentoliikenteen harjoittajille tasapuoliset kilpailuedellytykset ja turvaisi unionin yhteydet maailmalle. Tämän jälkeen se julkaisi kesäkuussa 2017 ehdotuksen asetukseksi kilpailun turvaamisesta ilmakuljetuksissa ja asetuksen (EY) N:o 868/2004 kumoamisesta.

Asetuksella (ETY) N:o 95/93 varmistetaan oikeudenmukaiset mahdollisuudet käyttää lentoasemia ja niiden palveluja. Siinä säädetään, että ruuhkautuneilla lentoasemilla riippumaton koordinaattori jakaa lähtö- ja saapumisajat (eli luvat laskeutua tai nousta tietynä päivänä ja kellonaikana) lentoyhtiöille tasapuolisesti, syrjimättömästi ja avoimesti. Tällainen lähtö- ja nousuaikojen jakaminen estää kuitenkin käyttämästä lentoaseman kapasiteettia optimaalisesti^[2]. Tämän vuoksi komissio ehdotti vuonna 2011 asetukseen (ETY) N:o 95/93 erinäisiä muutoksia järjestelmän tehokkuuden parantamiseksi, mutta lainsäätäjät eli Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät ole toistaiseksi päässeet niistä sopimukseen. Direktiivillä 96/67/EY maahuolintapalvelujen (eli lentoyhtiöille lentoasemilla tarjottavien palvelujen, kuten matkustajien ja matkatavaroiden käsittelyn sekä lentokoneiden tankkauksen ja siivouspalvelujen) markkinoita on vähitellen avattu kilpailulle. Lainsäätäjä ei hyväksynyt vuonna 2011 annettua komission ehdotusta näiden markkinoiden laajamittaisemmasta avaamisesta Euroopan suurimmilla lentoasemilla, ja komissio perui sen vuonna 2014. Lisäksi direktiivissä 2009/12/EY on asetettu peruseriaatteet, joiden mukaisesti lentoliikenteen harjoittajilta peritään lentokenttämaksuja lentoasemien palvelujen käytöstä. Tästä huolimatta lentoasemien ja lentoyhtiöiden väliset kiistat ovat lisääntyneet.

Vuodesta 1989 voimassa olleilla yhteisillä säännöillä on pyritty varmistamaan, että kaikilla on tasapuoliset mahdollisuudet käyttää jakeluverkostoja ja että ne eivät vaikuta kuluttajien valintoihin. Sääntöjen mukaan tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien, joilla välitetään tietoja lentoyhtiöiden ja matkatoimistojen välillä, on esitettävä syrjimättömästi kaikkien lentoyhtiöiden palvelut matkatoimistojen tietokonenäytöillä (asetus (EY) N:o 80/2009). Tietokonepohjaiset paikanvarausjärjestelmät ovat kuitenkin menettämässä merkitystään, koska verkkomyynti yleensä ja siten myös lentoliikenteen harjoittajien verkkosivujen kautta tapahtuva myynti lisääntyy.

(Ulkomaisten lentoliikenteen harjoittajien epäreiluihin kilpailukäytäntöihin oli tarkoitus puuttua asetuksella (EY) N:o 868/2004. Se osoittautui kuitenkin mahdottomaksi soveltaa. Niinpä komissio esitti vuonna 2017 uutta mekanismia unionin ja ulkomaisten liikenteenharjoittajien tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi ([COM\(2017\)0289](#)), josta keskustellaan parhaillaan.)

[2]Lentoyhtiöt saattavat vahaakäyttää lähtö- ja saapumisaikojaan, jotta niitä ei tarvitse palauttaa lähtö- ja saapumisaikojen pooliin kilpailijoille jaettaviksi. On syytä huomata, että EU:ssa oli vuonna 2016 noin 90 niin kutsuttua koordinoitua lentoasemaa (jossa koordinaattori myöntää lähtö- tai saapumisajat), mutta Yhdysvalloissa niitä oli vain kaksi. Ks. eritoten tutkimus ”[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)” (Euroopan parlamentti, 2016).



Jotta voidaan suojella matkustajia ja lentokoneita ja varmistaa turvallisuuden korkea ja yhtenäinen taso koko EU:ssa, kansalliset turvallisuussäännöt on korvattu yhteisillä säännöillä, jotka on asteittain ulotettu koskemaan koko lentoliikenneketjua. Lisäksi on perustettu Euroopan lentoturvallisuusvirasto, joka muun muassa laatii sääntöjä^[3]. Turvallisuusvaatimuksia kaikilla EU:n lentoasemilla on yhdenmukaistettu, jotta voidaan paremmin estää lentokoneisiin sekä niiden matkustajiin ja miehistöön kohdistuvat vihamieliset teot. Jäsenvaltioilla on kuitenkin yhä oikeus soveltaa tiukempia turvatoimia^[4]. Lisäksi yhteisillä säännöillä lentomatkustajien oikeuksien suojaamisesta (asetus (EY) N:o 261/2004) pyritään varmistamaan, että pitkien viivästysten tai peruutusten yhteydessä matkustajat saavat ainakin vähimmäistason apua. Säännöissä määrätään myös korvausjärjestelyistä. Niiden soveltaminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, ja kiistoja ratkotaan usein tuomioistuimissa^[5]. Komissio esitti maaliskuussa 2013 uuden ehdotuksen asetuksen (EY) N:o 261/2004 muuttamiseksi ([COM\(2013\)0130](#)). Tarkoituksena on parantaa EU:n sääntöjen täytäntöönpanoa selventämällä keskeisiä periaatteita ja matkustajien implisiittisiä oikeuksia, jotka ovat aiemmin johtaneet useisiin riitoihin lentoyhtiöiden ja matkustajien välillä. Yhteispäätösmenettely on edelleen kesken, ja parlamentti ja neuvosto eivät ole vielä päässeet sopimukseen lopullisista ratkaisuista.

Yli 20 vuotta kolmannen lainsäädäntöpakettin voimaantulon jälkeen lentoliikenteen sisämarkkinoiden toiminnassa on tietysti yhä parantamisen varaa: lähtö- ja saapumisaikojen jakamisjärjestelmässä on puutteita, valtaosa (80 prosenttia) EU:n lentoasemilta lähtevistä reiteistä on yhä varattu vain yhdelle (60 prosenttia) tai kahdelle (20 prosenttia) lentoliikenteen harjoittajalle, monilla lentoyhtiöillä ja sivulentoasemilla on taloudellisia vaikeuksia ja useissa jäsenvaltioissa toimivien lentoliikenteen harjoittajien valvonta on vaikeaa.

Ensisijainen tavoite on kuitenkin saavutettu kokonaan. Kun matkustajakilometrien määrä kasvoi 28 jäsenvaltion EU:ssa vuosina 1995–2014 noin 23 prosenttia, lentoliikenteessä se kasvoi arviolta 74 prosenttia. Samana aikana ilmailun osuus kaikesta matkustajaliikenteestä nousi 6,5 prosentista 9,2 prosenttiin, joten kaikista liikennemuodoista sen kasvu oli EU:ssa vahvinta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on korostanut useissa mietinnöissä ja varsinkin 14. helmikuuta 1995 antamassaan päätöslauselmassa ”Tie Euroopan siviili-ilmailun tulevaisuuteen”, että lentoliikenteen alalla tarvitaan yhteisiä toimia, jotta lentoyhtiöiden välille voidaan luoda enemmän ja oikeudenmukaisempaa kilpailua. Siksi parlamentti on tukenut johdonmukaisesti lentoliikenteen sisämarkkinoiden luomista ja niiden asianmukaisen toiminnan varmistamista.

[3]Faktatietojen luku [3.4.9](#) käsittelee lentoturvallisuutta.

[4]Faktatietojen luku [3.4.7](#) käsittelee siviili-ilmailun turvaamista. ”[The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#)” (Euroopan parlamentti, 2013) on kattava esitys ilmailuturvallisuutta koskevasta EU:n lainsäädännöstä.

[5]Faktatietojen luku [2.2.3](#) käsittelee matkustajien oikeuksia. Komissio hyväksyi kesäkuussa 2016 oikeuskäytännön perusteella suuntaviivat voimassa olevien sääntöjen täsmentämiseksi.



Samalla parlamentti on kuitenkin jatkuvasti korostanut, että lentoliikennettä on vapautettava varovasti ja asteittain ja että kuluttajien ja toimialan edut on pidettävä tasapainossa.

Viimeisten 25 vuoden aikana parlamentti on kannattanut oikeudenmukaista kilpailua, ilmailun turvallisuutta, palvelujen laatua ja matkustajien oikeuksia ja samalla puolustanut lentoyhtiöiden henkilöstön työoloja ja edistänyt ympäristönsuojelua. Markkinoiden vapauttamisprosessin alusta lähtien juuri parlamentti on vaatinut perusteita lentoasemille ja lentoyhtiöille myönnettävälle valtiontuella sekä yhteisiä sääntöjä maahuolinnalle, lentokenttämaksuille ja matkustajien oikeuksille.

Tämä tasapainotettu suhtautumistapa lentoliikenteen vapauttamiseen kävi ilmi jälleen kerran, kun parlamentti muutti ensimmäisessä käsittelyssään perusteellisesti komission vuonna 2011 antamia ehdotuksia lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta sekä maahuolintapalveluista EU:n lentoasemilla.

Parlamentti antoi 28. maaliskuuta 2018 mietinnön kilpailun turvaamisesta ilmakuljetuksissa. Se ilmaisi siinä tukensa komission ehdotukselle, jolla halutaan suojata EU:n lentoliikenteen harjoittajia EU:n ulkopuolisten maiden lentoyhtiöiden epäreiluilta käytännöiltä. Sen päätavoitteena on luoda käytännöllinen, tehokas ja helppokäyttöinen EU:n väline, jolla voitaisiin rajoittaa tai korjata vahinkoja, joita valtiontuesta tai muista EU:n ulkopuolisten ilmailualan toimijoiden syrjivistä käytännöistä aiheutuu. Parlamentin jäsenet esittivät tekstiin tarkistuksia, joilla lyhennettiin entisestään aikaa, jossa komission on suoritettava syrjivistä käytännöistä kärsivien EU:n lentoliikenteen harjoittajien tai jäsenvaltioiden pyytämä tutkimus. Tarkistuksissa lanseerattiin myös ”väliaikaisten korjaustoimenpiteiden” käsite. Tällaisiin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä kiireellisissä tapauksissa, kun on estettävä uhkaavan vahingon toteutuminen. Parlamentti vaati myös unionin edun määrittämistä: sen mukaan tutkimuksen päätyttyä on varmistettava, että EU:n toteuttamat vastatoimet eivät heikennä EU:n matkustusyhteyksiä tai sosioekonomista tilannetta. EU:n toimielimet neuvottelevat asetuksesta edelleen.

Alaa koskevat parlamentin päätökset:

- Päätöslauselma 14. helmikuuta 1995 komission tiedonannosta ”Tie Euroopan siviili-ilmailun tulevaisuuteen” ([EYVL C 56, 6.3.1995, s. 12](#)).
- Lainsäädäntöpäätöslauselma 11. heinäkuuta 2007 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä ([EUVL C 175 E, 10.7.2008, s. 371](#)).
- Lainsäädäntöpäätöslauselma 12. joulukuuta 2012 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lähtö- ja saapumisaikojen jakamista Euroopan unionin lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä ([EUVL C 434, 23.12.2015, s. 217](#)).
- Lainsäädäntöpäätöslauselma 16. huhtikuuta 2013 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maahuolintapalveluista unionin lentoasemilla ja neuvoston direktiivin 96/67/EY kumoamisesta ([EUVL C 45, 5.2.2016, s. 120](#)).



- Lainsäädäntöpäätöslauselma 5. helmikuuta 2014 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 261/2004 ja matkustajien ja heidän matkatavaroidensa ilmakuljetusta koskevasta lentoliikenteenharjoittajien korvausvastuusta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2027/97 muuttamisesta ([EUVL C 93, 24.3.2017, s. 336](#)).

Esteban Coito
04/2019

