



LENTOLIIKENNE: YHTENÄINEN EUROOPPALAINEN ILMATILA

Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan aloitteen tarkoituksena on tehostaa ilmaliikenteen hallintaa ja lennonvarmistuspalveluja vähentämällä Euroopan ilmatilan pirstoutuneisuutta. Hanke on jatkuva ja luonteeltaan yleiseurooppalainen, ja siihen voivat osallistua myös unionin naapurivaltiot.

OIKEUSPERUSTA

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

TAVOITTEET

Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva aloite käynnistettiin vuonna 1999 ilmaliikenteen hallinnan (ATM^[1]) ja lennonvarmistuspalvelujen (ANS^[2]) suorituskyvyn parantamiseksi Euroopan ilmatilaa yhtenäistämällä. Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila voi mahdollisesti tuottaa valtavia hyötyjä. Valmistuessaan vuosien 2030–2035 tienoilla se voisi kolminkertaistaa ilmatilan kapasiteetin, puolittaa ATM-kustannukset, kymmenkertaistaa turvallisuuden ja vähentää lentoliikenteen ympäristövaikutuksia 10 prosentilla vuoteen 2004 verrattuna^[3].

SAAVUTUKSET

Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva aloite käynnistettiin lennonvarmistuksesta johtuneiden viivästysten vuoksi. Euroopassa tilanne oli pahimmillaan 1990-luvun lopulla. Aloitteella pyritään vähentämään Euroopan ilmatilan pirstoutuneisuutta, joka johtuu jäsenvaltioiden välisistä eroista, ilmatilan siviili- ja sotilaskäytöstä sekä teknologiasta. Näin voidaan kasvattaa sen kapasiteettia ja tehostaa ilmaliikenteen hallintaa ja lennonvarmistuspalveluja. Hanke on luonteeltaan yleiseurooppalainen, ja sen toteutukseen voivat osallistua myös unionin naapurivaltiot. Käytännössä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan on määrä lyhentää lentoaikoja (lyhyempien reittien ja viivästysten vähenemisen ansiosta) ja sitä kautta vähentää lentokustannuksia ja ilma-alusten päästöjä. Ensimmäiset yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevat

[1] Ilmaliikenteen hallinnalla (ATM) varmistetaan ilma-aluksen turvallinen ja tehokas liikkuminen kaikissa lentotoiminnan vaiheissa (se sisältää mm. ilmaliikennepalvelut, ilmatilan hallinnan ja ilmaliikennevirtojen säätely).

[2] Lennonvarmistuspalveluilla (ANS) tarkoitetaan kaikkia tarjottavia ilmaliikenteen palveluja, joihin kuuluvat ilmaliikennepalvelu, viestintä-, suunnistus- ja valvontapalvelu, ilmailun sääpalvelu ja ilmailutiedotuspalvelu.

[3] Nämä ovat yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan viralliset tavoitteet, joiden alkuperästä ei ole tarkkaa tietoa.



yhteiset vaatimukset hyväksyttiin vuonna 2004 (ns. SES I -paketti). Niihin kuuluivat [asetus \(EY\) N:o 549/2004](#) yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista, [asetus \(EY\) N:o 550/2004](#) lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta, [asetus \(EY\) N:o 551/2004](#) yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä^[4] ja [asetus \(EY\) N:o 552/2004](#) eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta. Näitä puitteita muutettiin vuonna 2009 (ns. SES II -paketti), jotta mukaan saatiin suorituskykyyn perustuvia mekanismeja ([asetus \(EY\) N:o 1070/2009](#)). Sääntelyä täydennettiin vielä ulottamalla unionin lentoturvallisuussäännöt ja Euroopan lentoturvallisuusviraston asiaan liittyvät valtuudet koskemaan ilmaliikenteen hallintaa ja lennonvarmistuspalveluita sekä lentoasemien toimintaa^[5]. Samaan aikaan on hyväksytty monia täytäntöönpanosääntöjä ja teknisiä vaatimuksia. Niitä ovat antaneet komissio komiteamenettelyä käyttäen tai harvemmin lainsäätäjät^[6].

Näillä kattavilla sääntelypiteillä on huomattavasti edistetty Euroopan ilmatilan uudelleen jäsentämistä ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoamista. Niiden avulla muun muassa sääntelytoiminnot ja palveluntarjonta on erotettu toisistaan, ilmatilan sotilaallista ja siviilikäyttöä on joustavoitettu, laitteiden yhteentoimivuutta on parannettu, yläilmatilan luokitusta on yhdenmukaistettu^[7], on sovittu lennonvarmistuspalvelujen yhteisestä maksujärjestelmästä ja asetettu yhteiset vaatimukset lennonjohtajien lupakirjojen myöntämiselle. Lisäksi on vahvistettu yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan rakenteen tärkeimmät osatekijät:

- Suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän^[8] mukaisesti ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen yleistä tehokkuutta pyritään parantamaan keskeisten osa-alueiden – esimerkiksi turvallisuus^[9], ympäristö, kapasiteetti, kustannustehokkuus ja kannustimet – sitovilla suorituskykytavoitteilla. Komissio hyväksyy suorituskykytavoitteet komiteamenettelyssä^[10]. Komission nimittämä suorituskyvyn tarkastuselin avustaa näiden tavoitteiden valmistelussa ja seuraa suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän täytäntöönpanoa.
- Verkon hallinnoijan (nykyään Eurocontrol^[11]) tehtävänä on parantaa EU:n ilmailuverkoston suorituskykyä. Se huolehtii verkkotoiminnoista, jotka on hoidettava keskitetysti. Esimerkkinä mainittakoon Euroopan reittiverkon suunnittelu, ilmaliikennevirtojen säätely (ATFM) ja yleisessä ilmaliikenteessä käytettyjen radiotaajuuksien koordinointi.

[4]Lentoasemalta lentoasemalle, koska ilmatilaan saavutaan ja sieltä poistutaan lentoasemien kautta. Tätä kutsutaan ”portilta portille -malliksi”.

[5]Tämä tehtiin Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetuksella \(EY\) N:o 1108/2009](#).

[6]Esimerkiksi 5. huhtikuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi 2006/23/EY](#) yhteisön lennonjohtajan lupakirjasta.

[7]Ilmatila on luokiteltu luokkiin A–G, jotka määrittellään kansainvälisestä siviili-ilmailusta tehdyssä Chicagon yleissopimuksessa. Lentosäännöt ja tarjottavat palvelut vaihtelevat luokasta toiseen.

[8]Perustettiin [komission asetuksella \(EU\) N:o 691/2010](#).

[9]Vuodesta 2015.

[10]Suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän ensimmäinen viiteajanjakso kattoi kalenterivuodet 2012–2014. Vuodesta 2015 alkaen viiteajanjaksot ovat viiden kalenterivuoden pituisia.

[11]Euroopan lennonvarmistusjärjestö (Eurocontrol) on yleiseurooppalainen siviili- ja sotilasilmailualan hallitustenvälinen järjestö, joka perustettiin vuonna 1963 varmistamaan ilmaliikenteen hallinnan turvallisuus. Eurocontroliin kuuluu 41 sopimusvaltiota. Eurocontrolilla ja Euroopan unionilla on yhteistyösopimus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanemiseksi. Vuonna 2011 komissio nimesi Eurocontrolin yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ensimmäiseksi verkon hallinnoijaksi vuoden 2019 loppuun asti. Eurocontrol nimettiin myös yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ensimmäiseksi suorituskyvyn tarkastuselimeksi ajanjaksoksi 2010–2016.



- Toiminnallisten ilmatilan lohkojen tarkoituksena on vähentää Euroopan ilmatilan pirstoutuneisuutta jäsentämällä se uudelleen liikennevirtojen eikä niinkään valtioiden rajojen mukaan. Näin on määrä tehostaa yhteistyötä eli parantaa ilmatilan hallintaa, optimoida reittiverkko ja saavuttaa mittakaavaetuja palveluja yhdistämällä ja myös mahdollistaa palveluntarjoajien sulautumat yli kansallisten rajojen, mikä alentaisi lennonvarmistuspalvelujen kustannuksia. Asianomaisten jäsenvaltioiden on nimettävä kutakin toiminnallista ilmatilan lohkoa varten yksi tai useampi ilmaliikennepalvelun (ATS)^[12] tarjoaja. Tähän mennessä on perustettu yhdeksän toiminnallista ilmatilan lohkoa, jotka kattavat 31 maata^[13].
- Vuonna 2007 perustettu SESAR-yhteisyritys (Single European Sky ATM Research) hallinnoi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan teknistä ja teollista puolta eli uuden eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän kehittämistä ja käyttöönottoa. SESAR-ohjelman kehittämisvaiheen kokonaiskustannukset vuosina 2008–2024 ovat arviolta 3,7 miljardia euroa. Ne jaetaan tasan unionin, Eurocontrolin ja toimialan kesken. Käyttööntöövaihe eli uuden järjestelmän laajamittainen asennus on määrä tehdä vuosien 2015 ja 2035 välillä. Tämä vaihe voi maksaa noin 30 miljardia euroa, ja sen rahoittavat ilmailuala (90 prosenttia) ja EU (10 prosenttia).

Vaikuttaa siltä, että vuotuisesta vaihtelusta huolimatta ilmaliikenteen hallinta Euroopassa on tehostumaan päin. Ilmaliikennevirtojen säätelystä johtuva reitinaikainen keskimääräinen viivästys on lyhentynyt vuoden 2008 1,43 minuutista lentoa kohden 0,86 minuuttiin vuonna 2016 (tämänhetkinen suorituskäytävä on 0,5 minuuttia lentoa kohden). Ilmaliikennevirtojen säätelystä johtuva lentoasemalle saapumista koskeva keskimääräinen viivästys on noudattanut samaa suuntausta, sillä se on lyhentynyt vuoden 2008 1 minuutista lentoa kohden 0,75 minuuttiin vuonna 2016. Vastaavasti keskimääräinen horisontaalinen suora reitinaikainen pidentymä^[14] – laskettu viimeisimmän tiedossa olevan lentosuunnitelman perusteella – on lyhentynyt jatkuvasti vuoden 2009 5,03 prosentista vuoden 2016 4,82 prosenttiin (eli lennetyt reitit ovat keskimäärin 4,82 prosenttia pidempiä kuin ”suorin reitti”). Tämänhetkinen suorituskäytävä on 4,1 prosenttia. Myös kustannustehokkuus on parantunut: huolimatta odotettua pienemmästä liikennekysynnästä ja siten myös ennakoitua alhaisemmista tuloista reitinaikaiset (reaaliset) yksikkökustannukset palveluyksikköä kohden alenivat yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan alueella 16,7 prosenttia vuosien 2009 ja 2014 välillä^[15].

On todettava, että edellä mainitut parannukset selittyvät osittain sillä, että liikenne oli talouden laskusuhdanteen vuoksi melko vähäistä (vuonna 2016 liikennemäärät ylsivät hädin tuskin vuoden 2008 tasolle). Vaikka liikenne on ollut taas kasvussa vuoden 2013

[12] Ilmaliikennepalvelu (ATS) käsittää lentotiedotus-, hälytys-, ilmaliikenteen neuvonta- ja lennonjohtopalvelun.

[13] Kaikki EU:n jäsenvaltiot sekä Bosnia ja Hertsegovina, Norja, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Nämä toiminnalliset ilmatilan lohkot (jotka perustetaan valtioiden välisellä yhteisellä sopimuksella ns. alhaalta ylöspäin -toimintamallin mukaisesti) noudattavat yhä pitkälti kansallisia rajoja eivätkä välttämättä kuvasta liikennevirtoja.

[14] Tällä tarkoitetaan tosiasiallisesti lennetyn reitin (lähtö- ja saapumislentoaseman välillä 30 merimailin säteellä lentoasemasta) ja suoran reitin erotusta eli lennettyä ylimääräistä matkaa.

[15] Huomattakoon kuitenkin, että vuonna 2009 palveluyksikkökohtaiset kustannukset olivat erityisen korkeat. (Palveluyksikkökohtaisia kustannuksia käytetään lentoyhtiöiltä ilmaliikenteen hallintapalveluista perittävien maksujen määrittämiseen.)



puolivälistä lähtien, nykyiset suuntaukset eivät todennäköisesti riitä saavuttamaan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan (erittäin kunnianhimoisia) tavoitteita^[16]. Huolimatta kymmenen viime vuoden aikana tapahtuneesta edistyksestä Euroopan ilmatilaa ei ole vielä lähimainkaan integroitu. Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva aloite (jota tuskin saadaan päätökseen vuosiin 2030–2035 mennessä) on kohdannut vaikeuksia ja vastustusta, etenkin huomattavan laajuutensa vuoksi. Komissio ehdotti kesäkuussa 2013 uusia sääntöjä, joilla korjattaisiin toiminnan tehokkuudessa sekä nykyisessä institutionaalisessa rakenteessa olevia puutteita. Näistä ehdotuksista keskustellaan yhä^[17].

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on pyrkinyt poistamaan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen esteitä soveltamalla käytännönläheistä toimintamallia. Se on painottanut voimakkaasti ja menestyksekkäästi tarvetta siviili- ja sotilaskäyttäjien läheiseen yhteistyöhön ilmatilan joustavan käytön mahdollistamiseksi, vaikka jäsenvaltiot ovat olleet haluttomia tarttumaan kysymykseen. Juuri parlamentti ehdotti toimialan neuvoo-antavan elimen perustamista, jotta sidosryhmät voisivat avustaa komissiota yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan teknisessä toteuttamisessa. Parlamentti on lisäksi korostanut Eurocontrolin keskeistä roolia yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisessa ja painottanut tarvetta lisätä yhteistyötä naapurimaiden kanssa aloitteen laajentamiseksi unionin rajojen ulkopuolelle.

Koska yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan päätavoitteita ei ole vielä saavutettu, parlamentti on kehottanut komissiota siirtymään alhaalta ylöspäin -mallista päinvastaiseen toimintamalliin, jotta viimeisetkin vastarinnan rippeet saadaan murrettua ja aloitteen täytäntöönpano vauhdittuu etenkin SESAR-ohjelman ja toiminnallisten ilmatilan lohkojen osalta.

Parlamentin tärkeimpiin päätöksiin kuuluvat seuraavat:

- lainsäädäntöpäätöslauselma 29. tammikuuta 2004 sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä tekstistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista^[18]
- lainsäädäntöpäätöslauselma 25. maaliskuuta 2009 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EY) N:o 549/2004, (EY) N:o 550/2004, (EY) N:o 551/2004 ja (EY) N:o 552/2004 muuttamisesta Euroopan ilmailujärjestelmän suorituskyvyn ja kestävyuden parantamiseksi^[19]
- päätöslauselma 23. lokakuuta 2012 yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta^[20]
- lainsäädäntöpäätöslauselma 12. maaliskuuta 2014 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan

[16]Esimerkiksi tämänhetkisillä kustannustehokkuustavoitteilla olisi saatava aikaan palveluyksikkökohtaisten kustannusten 15,5 prosentin lasku vuosien 2015 ja 2019 välillä.

[17]Katso parlamentin ensimmäisen käsittelyn kanta 12. maaliskuuta 2014 ([EUVL C 378, 9.11.2017, s. 546](#)) ja komission kertomus 16. joulukuuta 2015 (COM(2015)0663).

[18][EUVL C 96 E, 21.4.2004, s. 100.](#)

[19][EUVL C 117 E, 6.5.2010, s. 234.](#)

[20][EUVL C 68 E, 7.3.2014, s. 15.](#)



toteuttamisesta (uudelleenlaadittu)^[21]. Liikenne- ja matkailuvaliokunta (TRAN) päätti 24. syyskuuta 2019 aloittaa tekstistä toimielinten väliset neuvottelut parlamentin ensimmäisen käsittelyn jälkeen.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

[21][EUVL C 378, 9.11.2017, s. 546.](#)

