

121

Mart 2015

# İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AVRUPA SEMASINI BİRLEŞTİREN PROJE: TEK  
AVRUPA HAVA SAHASI

**Deniz SERVANTIE**  
*İKV Uzman Yardımcısı*

**İKTİSADİ KALKINMA VAKFI**

[www.ikv.org.tr](http://www.ikv.org.tr)





## **Avrupa Semasını Birleştiren Proje: Tek Avrupa Hava Sahası**

*Deniz SERVANTIE, İKV Uzman Yardımcısı*

AB Ulaştırma Politikası kapsamında hava, son derece kritik öneme sahip bir konu. Hâlihazırda Avrupa havacılık sektörü, toplam 400'ün üzerinde havalimanı, 60'tan fazla hava trafik hizmet sağlayıcısını ve 150'in üzerinde hava yolu şirketini bünyesinde barındıran dev bir sektör. Avrupa ekonomisine yılda 140 milyar avro katkı sağladığı tahmin edilen Avrupa havacılık sektörü, 3 milyondan fazla kişiye istihdam olanağı sağlıyor. Yıllık yolcu kapasitesi ise yaklaşık 800 milyon yolcudan oluşuyor.

Pazarın büyüklüğüne rağmen 2008 yılında Avrupa'yı etkilemeye başlayan krizden en fazla etkilenen sektörlerin başında da havacılık sektörü geliyor. 2008 yılında hava yolu işletmelerinin toplam zararı 16,8 milyar dolar. 2009 yılında ise, 11 milyar dolar zararla sektör, verimlilik ve dayanırlığını göstermiştir<sup>1</sup>. Buna rağmen havayolu taşımacılığı diğer ulaştırma araçları ile karşılaştırıldığında, en hızlı gelişen sektörlerin başında geliyor. İşte böylesine büyük bir sektöre sahip AB, hava trafiğinin kontrolünde de yeni yetkinlikler elde etti. Bu çerçevede, 2009 yılında üye ülkelerin elinde bulunan bir takım yetkiler ve sorumluluklar AB kurumlarına sevk edildi. Hâlihazırda bu alanda AB'nin başlıca hedefi, büyüyen hava trafiğine kapsamlı bir çözüm bulmak için, kıta çapında hava trafiği yönetimini reforme etmek.

Ayrıca AB, Tek Avrupa Hava Sahası ile hava trafiği operasyonlarını en güvenli, en ucuz ve en çevreci şekilde planlamayı hedefliyor. Kısacası, Avrupa hava sahasının birleştirilmesinin yanı sıra, uçuş seferlerinde rötaların azaltılması, güvenlik standartlarının artırılması, uçakların çevreye olan zararının asgari düzeye indirilmesi ve hizmet hükümleri ile ilgili giderlerin azaltılmasını öngörmekte.

---

<sup>1</sup> David McMillan, "Mind the Gap: Balancing Current and Future Challenges in European Air Traffic Management", Airport Management, Henry Stewart Publications, 1750-1938, Nisan-Haziran 2010, Vol: 4, No. 3, 211-215 s.211.

## Rakamlarla Avrupa Hava Sahası

- Mevcut Hava Seyrüsefer Hizmet Sistemi (*Air Navigation Service Provider*), 37 farklı bölgeyi içermekte. Toplam, 8,6 milyar avro'ya varan bir sektör oluşturuyor ve yaklaşık 57.000 kişi çalıştırmakta.
- Avrupa hava sahasının toplam yüzölçümü 10,8 milyon km<sup>2</sup> ve bünyesinde 60 kontrol merkezi barındırıyor.
- 2010 yılında Avrupa Hava Trafiği Yönetimi toplam 9,5 milyonu aşan uçuşu yönetmiş vebu rakamın 2020 yılında 17 milyon olması öngörülmekte.
- Avrupa'nın en büyük 5 Hava Seyrüsefer Hizmet Dairesi (AENA, DSNA, NATS, DFS, ENAV) Avrupa hava trafiği yönetimi giderlerinin yüzde 60,3'ünü oluşturuyor ve bu 5 daire Avrupa hava trafiğin yüzde 54'ünü yönetiyor.

## Ortak Avrupa Hava Politikasının Oluşumu

Ortak bir Avrupa hava sahasının oluşturulmasına ancak 1990'lı yıllardan sonra başlanmıştır. Böyle önemli bir politikanın oluşturulmasına bu denli geç başlanmasının iki nedeni olduğu söylenebilir:

- Üye ülkelerin yetki devri konusundaki isteksizliği
- Çelişen ve farklılaşan ulusal çıkarlar.

Ancak iç pazarın oluşması ve tüm sektörlerde rekabetin giderek artması sebebiyle, havacılık sektöründe de hareketlenme yaşanmış; havayolu şirketleri, havalimanı işletmecileri, çalışanlar ile yolculardan oluşan sektör, karşılıklı menfaatler çerçevesinde ortak bir politikaya doğru evrilmiştir. Hiç şüphesiz son yıllarda tüm dünya gibi Avrupa'da da önemi hızla artan çevre koruma çalışmalarını ve sürdürülebilirliği de unutmamak gerekir. Daha çevreci hava taşımacılığı, özellikle 2000'li yıllardan bu yana Avrupa havacılık politikasının şekillenmesinde önemli rol oynamıştır.

Avrupa çapında havacılık sektörüne ilişkin ilk kapsamlı hukuki yönetmelik düzenlemeleri ise Maastricht Antlaşması'nın da imzalandığı 1992'de üç yönergenin yayımlanması ile başlamıştır<sup>2</sup>. Ancak söz konusu düzenlemeler, havacılık sektörün giderek artan sorunlarını karşılayacak nitelikte değildir. Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte AB'de, havacılık sektörü ile ilgili yeni kararlar alınmamıştır.

<sup>2</sup> European Economic Communities, "Licensing of Air Carriers", Council Regulation No. 2407/92 of 23rd July 1992, Official Journal, L 240, 24.08.1992, s. 0001-007, <http://eur-lex.europa.eu>

European Economic Communities, "Access for Community Air Carriers to Intra-Community Air Routes", Council Regulation No. 2409/92 of 23rd July 1992, Official Journal, L 240, 24.08.1992, s.0015-0014, <http://eur-lex.europa.eu>

European Economic Community, "Fares and Rates for Air Services", Council Regulation No. 2409/92 of 23rd July 1992, Official Journal, L 240,24.08.1992, s.0015-0017, <http://eur-lex.europa.eu>

1 Aralık 1999 tarihinde Komisyon, Konsey ve Avrupa Parlamentosu'na hitaben bir tebliğ yayımlamıştır<sup>3</sup>. Tebliğ'de, Tek Avrupa Hava Sahası'nın kurulması önerilmiştir. Rötarlara karşı etkili bir mekanizma olarak lanse edilen Tek Avrupa Hava Sahası, birçok hedef belirlemiştir. Tek Avrupa Hava Sahası'nın temelleri arasında en gelişmiş teknolojilerin Avrupa çapında havacılık sektörüne uyarlanması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Researches* – Tek Avrupa Sahası Hava Trafik Yönetimi Araştırmaları) kurulmuştur<sup>4</sup>. SESAR, üç ayrı fazdan oluşmaktadır:

Evvvela 2004 ile 2008 yılları arası bir tanımlama fazı uygulamaya koyulmuştur. (Eurocontrol tarafından yönetilmiştir ve Komisyon tarafından Trans-Avrupa Ulaştırma Ağları başlığında finanse edilmiştir). Bu dönemde özellikle yeni nesil hava trafik yönetimi sistemlerinin kurulması hedeflenmiştir. Bu çerçevede 31 Aralık 2004 tarihinde Komisyon, 549 Sayılı Yönerge'yi çıkarmıştır. Yönerge kapsamında hava trafik hizmetleri, hava sahasının kullanışı ve düzeni ile Avrupa hava trafik yönetiminin düzeninin değiştirilmesi söz konusu olmuştur. Ayrıca yönerge, AB'de hava trafiği sektörünün ve mevcut güvenlik standartlarının güçlendirilmesini hedeflemiştir. Bu çerçevede, yeni yapılar oluşturulmuştur: Ulusal Sivil Hava Otoriteleri, Tek Gökyüzü Komitesi ve Sektör Danışma Organı kurulmuştur<sup>5</sup>.

2008 ve 2013 yılları arasında ise ikinci dönemde, bir kalkınma fazından söz edilmiştir. Faz, 2,1 milyar avroluk bir bütçe ile SESAR Ortak Girişimi tarafından yürütülmüştür. Bu dönemde önceki fazdan belirlenen yeni teknoloji sistemlerin ve parçaların oluşması hedeflenmiştir.

Son olarak ise hâlihazırda devam eden üçüncü dönemde bulunmaktadır. 2014'ten 2020 yılına kadar bir konuşlanma fazında çalışmalara devam edilmektedir. Bu bağlamda, hava trafik yönetiminin yeni altyapısının büyük çapta üretimi ve uygulanması hedeflenmiştir. SESAR'ın takip edilmesi ise Avrupa Havacılık Emniyet Ajansı (*European Aviation Security Agency* – EASA) tarafından yapılacaktır<sup>6</sup>. 2008 yılında Komisyon, Avrupa havacılık sektörünün hukuki altyapısını düzenleyen 1008 Sayılı Yönerge'yi yayımlamıştı<sup>7</sup>. 1008 Sayılı Yönerge ile beraber, Topluluk bünyesinde, hava taşımacılığına katılmak isteyenlerin sahip olması gereken lisansların verilmesinin yanı sıra, iptali ve süresinin belirlenmesi gibi hususlarla birlikte, hava taşımacılığı hizmetlerinin fiyatlarının belirlenmesi ile ilgili bir dizi düzenlemeler getirilmiştir.

Tek Avrupa Hava Sahasının oluşması ile beraber, uçuşlar, havaalanlarına göre değil, uçakların izlediği rotaya göre organize edilecektir. Bundan başka, altının çizilmesi gereken diğer bir husus ise hava taşımacılığında insan faktörünün merkezde olacağı yaklaşımıdır<sup>8</sup>. Lakin hâlihazırda Avrupa kıtası dünyadaki en yoğun hava trafiğinin olduğu kıta olduğu için insan güvenliği ve hizmet kalitesinin artırılması Komisyon tarafından değerlendirilen önemli kriterleri oluşturmaktadır.

<sup>3</sup> European Commission, "The Creation of the Single European Sky", Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 6.12.1999, Com (1999) 614 final/2, <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>4</sup> <http://www.sesarju.eu/>

<sup>5</sup> M. Hakan KESKİN, *Tek Avrupa Hava Sahası İnisiyatifinin Türkiye'nin AB Üyeliğine Etkisi*, 2012.

<sup>6</sup> <https://www.easa.europa.eu/>

<sup>7</sup> European Council, "Establishing Common Rules for the Operation of Air Services in the Community", EC Regulation No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council, 24 Eylül 2008, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi, L 293/1-20, <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>8</sup> M. Hakan KESKİN, *Tek Avrupa Hava Sahası İnisiyatifinin Türkiye'nin AB Üyeliğine Etkisi*, 2012.

## Avrupa Hava Sahasının Mevcut Kullanımı ve Düzenlemesi

Yukarıda incelediğimiz gibi, AB’de kara yolu taşımasında sınırların ortadan kaldırılmasına rağmen hava yolu taşımacılığına gelince, halen üye ülkeler arası sınırlar mevcuttur. Bu bağlamda Komisyon, 2001 yılından itibaren bir dizi önlem paketi oluşturmuştur. Bu dizi önlemlerle beraber Komisyon, üye ülkeler arasında halen bulunan sınırların yok olmasının yanı sıra, Topluluk hava sahasının parçalı yapısının değiştirilmesini ve sonlandırılmasını öngörmüştür. Böylece, tüm üye ülkeleri kapsayacak tek bir hava sahasının yaratılması düşünülmüştür.

2004 Mart tarihinde Komisyon, 551 Sayılı Yönerge’yi yayımlayıp Avrupa hava sahasının mevcut düzenlemesi ve yönetiminin değiştirilmesini masaya taşımıştır. Bunlarla beraber, bir uçuş bilgilendirme merkezinin kurulmasını teklif etmiştir<sup>9</sup>. Hava sahasının uluslararası mevzuatını incelediğimizde, Chicago Sözleşmesi’nin 12’nci maddesi bu alanda net ifadeler sunmaktadır. Söz konusu maddeye göre, uçuş bilgi bölge (*Flight Information Regions – FIRs*) konsepti, hava sahasının aslında homojen bölgelerine değinmektedir ve şimdiye kadar hava sınırları, kara ve deniz sınırlarını referans alarak belirlenmiştir<sup>10</sup>. Buna karşın, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü’nün (*ICAO, International Civil Aviation Organisation*) yaklaşımı incelendiğinde, hava sahasının sınırlarının belirlenmesinde daha etkin hizmet vermenin esas alınması gerektiği ifade edilmektedir.

2010 yılında ise Avrupa Hava Trafik Akış Yönetimi (*Air Traffic Flow Management – ATFM*) konusuyla ilgili 255 Sayılı Yönerge yürürlüğe girmiştir. Yönerge ile beraber, Avrupa hava trafik yönetimi ağının mevcut kapasitesinin artırılması ve optimize edilmesi ve tek bir Avrupa sahası içinde belli kurallar ve prosedürlerin uygulanması ve dahası hava trafik akış yönetiminde süreçlerinin kolaylaştırılması öngörülmüştür. Yönerge ile genel hava trafiği olarak faaliyet göstermeyi amaçlayan tüm uçuşlar için hava trafik yönetiminde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Buna ilaveten yönerge, ICAO tarafından belirlenen uluslar arası havacılık kurallarına uygun bir şekilde düzenlenmiştir.

## Tek Avrupa Hava Sahası ve Türkiye

Hâlihazırda Türkiye, Tek Avrupa Hava Sahasına tam olarak dâhil olmasa da, hava taşımacılığı pazarında son derece büyük bir paya sahip ülke konumundadır. Özellikle İstanbul Atatürk Havaalanı küresel bir hava ulaştırma merkezi olarak da, önemi giderek artmakta olan bir havalimanıdır. Bundan başka, AB’nin Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre’den sonra en yoğun uçuşlarının olduğu bölgedir<sup>11</sup>.

2005 yılında Türkiye, AB ile üyelik müzakerelerine başlamıştır. Müzakerelerin kapsadığı 35 müktesebat faslı arasında 14. Fasil, doğrudan ulaştırma alanına ilişkindir. Bu bağlamda Türkiye’den mevzuatını AB kuralları ve kanunlarına göre uyumlu bir şekilde düzenlenmesi istenmektedir. Ancak taşımacılık politikası olarak adlandırılan fasıl, AB Konseyi’nin 2006 yılında açılmamasına karar verdiği 8 fasıldan biridir. Konseyin bu kararı, Türkiye’nin liman ve havalimanlarını GKRY bandıralı taşıtlara açmamasını

<sup>9</sup> European Council, “*Organisation and Use of the Airspace in the Single European Sky (The Airspace Regulation)*”, EC Regulation, No 551/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 – Commission Statement, Official Journal, L 096, 31/03/2004

<sup>10</sup> *Convention on International Civil Aviation*, 7 December 1944,

<http://www.mcgill.ca/files/iasl/chicago1944a.pdf>

<sup>11</sup> Salih Uygur Kılınc a.g.e., s.197

gümrük birliğinin ihlali olarak değerlendirmesine bağlı olarak alınmıştır. Buna ilaveten Türkiye'nin bu alanda kaydettiği ilerlemeler ve düzenlemeleri daha yakından incelemek için Komisyon'un her yıl hazırladığı ilerleme raporlarını incelemekte fayda vardır<sup>12</sup>. Bu aşamada Türkiye'de hava trafiği, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM) ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenmektedir.

Komisyon'un 12 Ekim 2011 tarihinde yayımladığı ilerleme raporunda ise Türkiye'de hava taşımacılık alanında bazı ilerlemelerin kaydedildiği tespit edilmiştir<sup>13</sup>. Komisyon, AB-Türkiye Yatay Havacılık Anlaşması'nın imzalanmasının önemli bir aşama olduğunun yanı sıra, havacılık alanında AB ile ilişkiler bakımında yeni bir hukuki dayanak teşkil etmiştir. Buna ilaveten SHGM tarafından, hava trafiği sorumlu personeli için bir uçuş operasyon el kitabını yayımladığı da tespit edilmiştir. Türkiye'nin hava trafiği konusunda kaydettiği ilerlemeler rağmen Komisyon, AB kuralları ile uyumun sağlanması için başka düzenlemelerin de getirilmesinin gerektiğinin altını çizmiştir. Bu çerçevede halen Türkiye'de, kullanılan uçuş mesajı transfer protokolünün uygulanmasına ilişkin uçuş verileri ve gerekliliklerinin değişimde yeterli bir seviyede bir gelişme sağlanmadığı dile getirilmiştir.

Buna ilaveten, Türkiye ve AB üyesi olan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile beraber doğrudan hava trafik kontrol merkezleri arasındaki iletişim eksikliğinin devam ettiği ifade edilmiştir. Hâlihazırda Türkiye'nin GKRY ile doğrudan ilişkisi olmadığı, Türkiye'nin de Tek Avrupa Hava Sahasına katılımında önemli bir engel oluşturmaktadır. Nitekim taraflar arasında halen ne hava yol bağlantısı mevcuttur, ne deniz yolu. Ayrıca, Türkiye-AB katılım müzakereleri ele alındığında, taşımacılığa ilişkin 14. Faslın halen askıda bulunması süreci de olumsuz etkilemeye devam etmektedir. Bu bağlamda Komisyon, Türkiye'nin alandaki AB standartlarına uygun kontrol önlemleri alması için başka girişimlerde bulunmasını beklemektedir.

Buna karşılık Türkiye de bir takım girişimlerde bulunmuştur. SMART adı verilen bir proje kapsamında, hava trafiği yönetimi sistemlerinin bir bilgi ağı yapısı olarak Türk hava sahasında verimli, etkin ve güvenli hava trafik kontrol hizmeti sağlanması öngörülmüştür<sup>14</sup>. Projenin yürürlüğe girmesi ile beraber, hâlihazırda iki Uçuş Bilgi Bölgesinden (Ankara ve İstanbul) oluşan Türk Saha Kontrol Hizmeti Ankara ve İstanbul ile beraber, Antalya, İzmir, Dalaman ve Bodrum Havaalanlarında da hava trafik merkezleri oluşturulacaktır. Buna ilaveten SMART projesi kapsamında, modern teknolojilerle beraber ana sistemler tesis edilecektir<sup>15</sup>. Son olarak, Türkiye'nin AB üyesi olan Yunanistan ile de Ege denizi üzerinde yaşadığı siyasi sorunlardan dolayı halen ülkemizin tam olarak Tek Avrupa Hava Sahası Projesi'ne dâhil olması için diğer bir engeldir. Türkiye'nin taraf olduğu Chicago rejimi ve AB'nin Eurocontrol düzenlemeleri ile beraber, söz konusu alanlarda kalıcı çözümlerin bulunması şüphesiz Türkiye'nin Tek Hava Sahası Projesine entegrasyonunu kolaylaştıracaktır.

---

<sup>12</sup> M. Hakan Keskin, a.g.e., s. 261.

<sup>13</sup> European Commission, "Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 Turkey", 2011 Progress Report, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 12.10.2011.SEC (2011) 1201 final, p.41, <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>14</sup> SMART (Systematic Modernisation of Air Traffic Management Resources in Turkey).

<sup>15</sup> Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, "Türkiye ATM Kaynaklarının Sistematik Modernizasyonu Projesi", [www.dhmi.gov.tr](http://www.dhmi.gov.tr)

## Sonuç

Bilindiği üzere, AB üye ülkeleri her ne kadar kara yolu taşımacılığında sınırları ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalar yapsa da, hâlihazırda hava yolu taşımacılığına gelince ulusal sınırlar önemini korumaktadır. Ancak karayolu taşımacılığı sektörü ile kıyaslandığı zaman, havacılık sektöründe AB tarafından ortak politika düzenlemelerinde daha büyük bir ilerleme kaydedilmiştir. Topluluk tarafından 2008 yılında yayımlanan 1008 Sayılı Yönerge ile beraber, Avrupa havacılık sektörünün hukuki altyapısı düzenlenmiştir ve bu aşamada AB söz konusu projeyi yürürlüğe koymak için çalışmalarına hızla devam etmektedir.

Türkiye'nin projeye dâhil olması konusu ise taraflarca incelenmektedir. Komisyon'un her yıl yayımladığı ilerleme raporları çerçevesinde, Türkiye'nin ulaştırma alanında kaydettiği ilerlemeler raporlanmaktadır ve söz konusu ilerlemelerin AB mevzuatına göre ne derecede uyumlu olduğu analiz edilmektedir. Şüphesiz, 14. Faslın hâlihazırda açılmamış olmamasının alanda daha fazla ilerlemenin kaydedilmesi için engel teşkil etmektedir. Buna rağmen, Türkiye'nin girişimleri de birtakım yorumcu tarafından takdir ile karşılanmaktadır. Türkiye'nin böyle bir projeye katılmasının tarafların yararına olacağını dile getirmekte fayda vardır. Ancak, bunun için AB için de son derece önemli olan Tek Avrupa Hava Sahası Projesi'nin tamamlanması gerekmektedir. Son olarak, böyle bir projenin dünya'nın diğer bölgeleri içinde de bir esin kaynağı oluşturabileceğini söylemek mümkündür.