

U 6/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EASA-asetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 7 päivänä joulukuuta 2015 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2016

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Neuvotteleva virkamies Jenni Rantio

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO

EU/2015/1668

5.2.2016

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI YHTEISISTÄ SIVIILI-ILMAILUA KOSKEVISTA SÄÄNNÖISTÄ JA
EUROOPAN UNIONIN LENTOTURVALLISUUSVIRASTON PERUSTAMISESTA SEKÄ
EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN (EY) N:O 216/2008 KU-
MOAMISESTA (COM(2015) 613 FINAL)**

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 7 päivänä joulukuuta 2015 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 kumoamisesta (jäljempänä EASA-asetus).

Ehdotus sisältää myös vaikutusarvion (SWD(2015) 262 final) ja sen tiivistelmän (SWD(2015) 263 final).

Asetusehdotus annettiin osana komission 7 päivänä joulukuuta 2015 julkaisemaa ilmailustrategiaa Euroopan unionin (EU) ilmailutoimialan kilpailukyvyn vahvistamisesta. Komissio perustelee ilmailustrategian antamista ilmailun keskeisellä merkityksellä EU:n taloudelliselle kasvulle, työllisyydelle ja liikennejärjestelmälle. Komissio katsoo, että EU:n ilmailupolitiikan uudelleen arviointi on tarpeen muun muassa lainsäädännöllisen viitekehyksen kehittämiseksi ja toimialan kasvumahdollisuuksien edistämiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä. Ilmailustrategiaa koskevasta komission tiedonannosta annetaan samanaikaisesti eduskunnalle E-kirjelmä.

2 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Ehdotuksen keskeisimpänä tavoitteena on ylläpitää EU:ssa saavutettu ilmailun korkea turvallisuustaso uudistamalla EU:n lentoturvallisuutta koskeva lainsäädäntökehys eli EASA-asetus vastaamaan paremmin haasteisiin, joita ilmailutoimiala kohtaa seuraavien 10 – 15 vuoden aikana. Komissio katsoo, että nykyjärjestelmä on toistaiseksi ollut tehokas ylläpitämään korkeaa turvallisuustasoa, mutta sen uudelleen arviointi on välttämätöntä ottaen huomioon liikennemäärän ennustettu kasvu ja teknologinen kehitys. Korkea turvallisuus- ja turvatoimitaso sekä ympäristönäkökohtien huomioiminen ovat kaupallisen ilmailun perusedellytyksiä, ja niiden säilyttäminen on välttämätöntä liikennemäärän kasvaessa. Lentoliikenteen ennustetaan kasvavan Euroopassa 50 prosentilla vuoteen 2035 mennessä, joten järjestelmän täytyy sopeutua kasvuun varmistamalla alhainen onnettomuuksien määrä ja luomalla samanaikaisesti taloudellisen kasvun edellytykset koko ilmailutoimialalle.

Komissio tavoittelee korkean turvallisuustason ylläpitämistä ja ilmailutoimialan kilpailukyvyn parantamista ensinnäkin siirtymällä kohti riski- ja suorituskykyperusteista turvallisuussäätelyä ja valvontaa. Sen tarkoituksena on parantaa ennakoivasti Euroopan ilmailun kykyä tunnistaa ja hallita lentoliikenteen riskejä sekä toisaalta päästä eroon tarpeettomista vaatimuksista ja vähentää liian yksityiskohtaista ja ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavaa sääntelyä. Riskiperusteisuudella pyritään mahdollistamaan, että annettava sääntely ja sen edellyttämät toimenpiteet sekä siitä aiheutuvat kustannukset olisivat suhteellisia eri toimintoihin tosiasiaassa liittyviin

riskeihin nähden. Suorituskykyperusteisella sääntelyllä pyritään puolestaan määrittelemään tavoite, joka toimijan tulee saavuttaa, mutta jätetään joustavuutta keinoihin sen saavuttamiseksi esimerkiksi mahdollistamalla vaihtoehtoisia tapoja osoittaa vaatimustenmukaisuus.

Ehdotuksen tavoitteena on myös sopeuttaa turvallisuussääntely ilmailumarkkinoiden ja teknologian kehitykseen, sillä sääntely ei ole kaikilta osin pysynyt kehityksen mukana. Tarkoituksena on ottaa käyttöön teknologianeutraalit säännökset niiltä osin kuin se on mahdollista, jotta sääntely sopeutuisi paremmin teknologisiin muutoksiin. Myös uudet liiketoimintamallit pyritään sisällyttämään tehokkaasti sääntelyn piiriin.

Teknologinen kehitys on ollut nopeaa etenkin miehittämättömän ilmailun osalta. Ehdotuksen keskeinen tavoite onkin luoda miehittämättömälle ilmailulle EU:n tasoinen lainsäädäntökehys miehittämättömien ilma-alusten turvalliseksi integroimiseksi eurooppalaiseen ilmatilaan, jotta niiden kaupallinen potentiaali voitaisiin hyödyntää tehokkaammin sisämarkkinoilla.

Turvallisuutta pyritään edelleen parantamaan puuttamalla turvallisuussääntelyn aukkoihin ja epä johdonmukaisuuksiin. Tavoitteena on varmistaa turvallisuuslainsäädännön yhtenäinen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa. Tämän johdosta asetuksen soveltamisalaan ehdotetaan lisättäväksi tietyt siviili-ilmailun alueet, joita EU-sääntely ei nykyisin kata, kuten edellä mainitut miehittämättömät ilma-alukset, maahuolintapalvelujen turvallisuus sekä ilma-alusten ja ilmailujärjestelmien suunnittelun turvanäkökohdat, kyberturvallisuus mukaan luettuna. Maahuolintaan liittyvät onnettomuudet ovat olleet neljänneksi suurin onnettomuusluokka kymmenen viime vuoden ajan, joten komissio pitää EU-tason toimia tarpeellisena, koska jäsenvaltioiden vapaaehtoiset aloitteet eivät ole vielä tuottaneet tyydyttäviä tuloksia tämän riskin poistamiseksi. Ehdotuksessa pyritään myös ottamaan paremmin huomioon lentoturvallisuuden ja muun teknisen sääntelyn, kuten ilmailun turvaamista sekä ympäristönsuojelua koskevan teknisen sääntelyn, väliset keskinäiset riippuvuudet.

Ehdotuksella tavoitellaan tehokkaampaa yhteistyötä komission, Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston (*European Aviation Safety Agency, EASA*) ja jäsenvaltioiden välillä siviili-ilmailun sisältyvien tai kohdistuvien riskien tunnistamiseksi ja vähentämiseksi. Tämän johdosta komissio ehdottaa säännöksiä Euroopan sekä kansallisen tason turvallisuusohjelmista ja -suunnitelmista, joilla pyrittäisiin parantamaan ilmailun turvallisuuden hallintaa. Lisäksi turvallisuustietoa pyritään keräämään, vaihtamaan ja analysoimaan entistä tehokkaammin.

Komissio kiinnittää myös huomion jäsenvaltioiden valmiuksiin valvoa lentoturvallisuuslainsäädännön tehokasta täytäntöönpanoa. Komissio on havainnut tämän osalta merkittäviä eroja, jotka johtuvat pääosin resurssien puutteesta ja tehostomasta käytöstä sekä sääntelyjärjestelmän aukoista ja epä johdonmukaisuuksista. Tämän johdosta ehdotuksen tavoitteena on luoda puitteet konkreettisemmalle yhteistyölle jäsenvaltioiden ja EASAn välillä säätämällä muun muassa asiantuntijapoolista, joka mahdollistaisi asiantuntijaresurssien jakamisen, ja joka sisältäisi myös mahdollisuuden siirtää tiettyjä unionin lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä vastuita.

Ehdotuksen tavoitteisiin liittyy keskeisesti EASAn tehtävien ja toiminnan tarkastelu. EASA on EU:n yhteinen ilmailuviranomainen, ja sillä on merkittävä rooli EU:n lentoliikennepolitiikassa. EASAn keskeisin tavoite on yhtenäisen ja korkean lentoturvallisuustason luominen ja ylläpitäminen koko Euroopassa. EASA perustettiin vuonna 2002 hoitamaan ilma-alusten tyyppihyväksyntään, lentokelpoisuuteen ja ympäristöhyväksyntään liittyviä tehtäviä sekä avustamaan komissiota lentoturvallisuussääntöjen valmistelussa. Sen jälkeen EASAn toimivaltaa on asteittain laajennettu kattamaan yhä useammat siviili-ilmailun alueet. Viimeksi EASAn tehtäviä laajennettiin vuonna 2009 kattamaan ilmaliikenteen hallintaan ja lentopaikkoihin

U 6/2016 vp

liittyvät turvallisuusnäkökohdat. EASA-asetuksen soveltamisalan laajentumisen myötä jäsenvaltiot ovat katsoneet, että korkean ja yhtenäisen turvallisuustason saavuttaminen edellyttää unionin tason toimia.

Viimeisin EASAn tehtävien laajentaminen johti tiettyihin päällekkäisyyksiin yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa (*Single European Sky, SES*) koskevan lainsäädännön ja EASA-asetuksen välillä. Tämän johdosta komissio antoi vuonna 2013 osana SES II+ -aloitetta (COM(2013) 410 final) esityksen myös EASA-asetuksen muuttamisesta (COM(2013) 409 final), joka on nyt otettu huomioon tässä huomattavasti laajemmassa ehdotuksessa. Tämän johdosta komissio ei aio enää käsitellä ehdotusta COM(2013) 409. Kyseisestä ehdotuksesta on annettu eduskunnalle U-kirjelmä 29 päivänä elokuuta 2013 (U 55/2013 vp).

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksella kumottaisiin voimassa oleva EASA-asetus (EY) N:o 216/2008 antamalla uusi asetus. Ehdotus pohjautuu voimassa olevan asetuksen säännöksille, joten tässä luvussa esitellään pääasiallinen sisältö lähinnä niiltä osin, kuin asetukseen ehdotetaan aineellisia muutoksia. Koko asetuksen uudistaminen on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi paitsi ehdotettujen muutosten tekemiseksi myös sääntelyn selkeyttämiseksi ja ajantasaistamiseksi. Useisiin säännöksiin ehdotetaan myös tehtäväksi teknisiä muutoksia ja toimituksellisia tarkistuksia. Lisäksi asetukseen esitetään lisättäväksi Lissabonin sopimuksen mukaiset säännökset komission oikeudesta säätää tietyistä asioista delegoiduilla säädöksillä tai täytäntöönpanosäädöksillä.

Asetuksen rakenne olisi kolmitasoinen kuten voimassa olevassa asetuksessa. Asetuksella annettaisiin yleinen lainsäädäntökehys siviili-ilmailun turvallisuutta koskevalle sääntelylle, ja sen liitteissä määriteltäisiin ilmailun eri osa-alueiden keskeiset turvallisuus- ja muut vaatimukset. Yksityiskohtaiset sitovat säännökset annettaisiin alemmanasteisilla säädöksillä, minkä johdosta asetukseen ehdotetaan useita valtuutuslainsäädäntösäädöksiä.

Asetuksen soveltamisalaan ja määritelmiin (*2 ja 3 artikla*) ehdotetaan useita tarkennuksia vastaamaan asetukseen ehdotettuja aineellisia muutoksia. Soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi vapaaehtoisuuden pohjalta siten, että jäsenvaltioilla olisi halutessaan mahdollisuus soveltaa tiettyjä asetuksen säännöksiä myös valtion ilma-aluksiin sekä ilmaliikenteen hallinnan palveluihin ja lennonvarmistuspalveluihin, joista vastaa puolustusvoimat. Ehdotuksessa on myös tarkistettu luetteloa asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jätettävistä ilma-aluksista (liite 1).

Asetusehdotukseen on lisätty uusi *4 artikla* koskien peruseriaatteita. Siinä otetaan käyttöön erityisesti suhteellisuusperiaate, joka olisi otettava huomioon tehtäessä riskiarvioiteja, joiden perusteella uuden asetuksen nojalla toteutettavat toimenpiteet valmisteltaisiin ja pantaisiin täytäntöön.

Turvallisuuden hallinnasta ehdotetaan uutta lukua asetuksen *5 - 8 artiklaan*. Tällä luotaisiin oikeusperusta jo olemassa olevalle turvallisuusohjelmia ja -suunnitelmia koskevalle käytännölle sekä vahvistettaisiin niiden jalkauttamista. Komission olisi hyväksyttävä Euroopan ilmailun turvallisuusohjelma, jonka perusteella EASA hyväksyisi Euroopan ilmailun turvallisuussuunnitelman. Turvallisuusohjelma pitää sisällään Euroopan ilmailun turvallisuuspolitiikan ja -tavoitteet sekä resursoinnin, turvallisuusriskien hallinnan, turvallisuuden varmistamisen sekä turvallisuuden edistämisen järjestelmän ja toimintojen kuvauksen. Vuosittain päivittävä Euroopan ilmailun turvallisuussuunnitelma kuvaa riskiperusteisesti Euroopan tasolla tunnistetut keskeiset riskit sekä määritellyt keinot niiden pienentämiseksi. Asetukseen lisättäisiin myös velvoite kansallisten ilmailun turvallisuusohjelmien ja -suunnitelmien laatimisesta,

U 6/2016 vp

joka perustuu Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) standardeihin ja suositukseen (kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen, ns. Chicagon yleissopimuksen (SopS 11/1949) liite 19).

Asetuksen 9 - 18 artiklaan ehdotetaan koottavaksi sekä lentokelpoisuutta että ympäristönsuojelua koskevat säännökset. Lentokelpoisuutta koskevia säännöksiä on tarkistettu ja niissä on otettu huomioon uusi irrallisen varusteen käsite. Keskeisiin lentokelpoisuusvaatimukseen (liite 2) lisättäisiin täsmennys siitä, että kyberturvallisuuteen liittyvät näkökohdat on otettava huomioon ilma-aluksen suunnittelussa. Keskeiset ympäristönsuojeluvaatimukset lisättäisiin puolestaan uuteen liitteeseen (liite 3). Tuotteita koskevien ympäristönsuojeluvaatimusten olisi edelleen perustuttava Chicagon yleissopimuksen liitteeseen 16, mutta EU:lle annettaisiin joustavuutta mukauttaa ICAOn standardeja erityistarpeisiinsa, kuten turvallisuusasioissa on jo mahdollista.

Lentotoimintaa koskevia säännöksiä (26 - 28 artikla) on muutettu siten, että sertifiointivaatimus koskisi ainoastaan kaupallista ilmakuljetusta, ja muunlainen lentotoiminta, jolta vaaditaan sertifiointia tai vakuutuksen antamista, määriteltäisiin delegoiduissa säädöksissä riskiperusteisen arvioinnin mukaisesti.

Maahuolintapalvelut ehdotetaan lisättäväksi lentopaikkoja koskevien säännösten (29 - 34 artikla) soveltamisalaan. Ehdotuksen mukaan palveluntarjoajien olisi annettava vakuutus vaatimusten täyttymisestä toiminnan aloittamiseksi, mutta sertifiointia ei vaadittaisi. Komissio katsoo, että maahuolintaa koskevien yhteisten vaatimusten olisi perustuttava toimialan tunnustettuihin standardeihin ja parhaisiin menettelytapoihin. Maahuolintapalveluja koskevat keskeiset vaatimukset on lisätty asetuksen liitteeseen 7. Lisäksi ehdotetaan, että asematasovalvontapalvelujen tarjoajat voisivat jatkossa antaa sertifiointiin sijaan vakuutuksen vaatimustenmukaisuudesta.

Ilmaliikenteen hallintaa ja lennonvarmistuspalveluja koskevat säännökset (35 - 39 ja 68 artikla) perustuvat neuvoston yleisnäkemykseen SES II+ -aloitteesta. Ehdotukseen on erityisesti lisätty säännöksiä, jotka koskevat näiden palvelujen järjestelmien ja rakenneosien suunnitteluun, valmistukseen ja huoltoon osallistuvien organisaatioiden antamia vakuutuksia.

Miehittämättömät ilma-alukset ehdotetaan lisättäväksi asetuksen soveltamisalaan riippumatta niiden painosta. Miehittämättömille ilma-aluksille ehdotetaan uutta sääntelykehystä 45 - 47 artiklassa, ja niiden suunnittelua, tuotantoa, huoltoa ja käyttöä koskevat keskeiset vaatimukset lisättäisiin liitteeseen 9. Nämä säännökset muodostaisivat lainsäädäntökehyksen yksityiskohteisempien säännösten antamiselle, jotka ehdotuksen mukaan annettaisiin komission delegoituina säädösinä. Komissio katsoo, että miehittämättömien ilma-alusten käyttöön liittyvä riski vaihtelee suuresti ”miehitettyyn ilmailuun” perinteisesti liittyvästä korkeariskisestä lentotoiminnasta hyvin vähäriskiseen toimintaan, ja jotta säännöt ja menetelmät olisivat oikeassa suhteessa toimintaan liittyvään riskiin, on tarpeen siirtyä kohti toimintakeskeistä lähestymistapaa, jossa arvioidaan kunkin toiminnan tai toimintatyyppin tarkka riski. Liitteen 9 mukaan kaikkea toimintaa koskisivat tietyt perusvaatimukset. Tarkemmista vaatimuksista säädettäisiin niiden korkeariskisempien toimintojen osalta, jotka olisi sertifioitava tai joista olisi annettava vakuutus. Vähäriskisempiin toimintoihin sovellettaisiin olemassa olevia markkinavalvontamekanismeja. Komission näkemyksen mukaan massatuotettuihin miehittämättömiin ilma-aluksiin, joihin liittyy vähäinen riski, käytettäisiin nykyisiä markkinaseurantamekanismeja, joita säännellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 765/2008 sekä päätöksellä 768/2008/EY, ja jotka on nimenomaan laadittu tämäläyppisten tuotteiden tuotantoa ja kaupan pitämistä varten.

Asetusehdotuksen 52 - 54 artiklaan on lisätty säännöksiä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, komission ja EASAn välisestä yhteistyöstä sertifiointiin, valvonnan ja vaatimustenmukaisuuden varmistamisen aloilla. Ilmailutarkastajien ja muiden asiantuntijoiden yhteenkokoamiseen ja resurssien jakamiseen perustettaisiin 52 artiklan mukainen mekanismi rahoitusmekanismeineen jäsenvaltioiden auttamiseksi yhteistoiminnallisessa valvonnassa. Ehdotuksen 53 artiklan mukaan mahdollisuus siirtää jäsenvaltioiden vastuita EASAlle laajennettaisiin koskemaan kaikenlaista toimintaa (nykyisin koskee tuotantolaitoksia ja simulaatiokoulutuslaitteita). Käyttöön otettaisiin myös vastaavanlainen kehys jäsenvaltioiden väliseen vastuunsiirtoon. Lisäksi monikansallista toimintaa harjoittaville organisaatioille annettaisiin 54 artiklassa mahdollisuus valita EASA toimivaltaiseksi viranomaisekseen. Useimmat näissä artikloissa säädetyistä toimenpiteistä perustuvat vapaaehtoisuuteen.

Asetukseen ehdotetaan myös uutta hätävalvontamekanismia (55 artikla), joka koskee jäsenvaltiosalla todettujen vakavien ja jatkuvien turvallisuusvalvontapuutteiden lieventämistä. Jos asianomainen jäsenvaltio ei ryhtyisi korjaamaan sen toiminnassa havaittuja puutteita, vastuu sertifiointiin, valvontaan ja vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen liittyvistä tehtävistä voitaisiin siirtää väliaikaisesti EASAlle. Tämän hätävalvontamekanismin on tarkoitus olla väliaikaisesti käytettävä viimeinen hätäkeino, joka otettaisiin käyttöön ja poistettaisiin käytöstä päätöksellä, jonka komissio tekee täytäntöönpanosäädöksillä.

Ehdotuksen 58 artiklassa selkiytettäisiin päteviä yksiköitä koskevia säännöksiä. Päteville yksiköille, jotka olisi akkreditoitava, voitaisiin antaa oikeus myöntää, muuttaa, keskeyttää ja peruuttaa todistuksia tai vastaanottaa vakuutuksia EASAn tai kansallisen toimivaltaisen viranomaisen puolesta. Pätevien yksiköiden akkreditointien tunnustamista koskeva periaate otettaisiin myös käyttöön. Tämä ei rajoittaisi jäsenvaltioiden oikeutta päättää mille pätevälle yksikölle ne haluavat antaa sertifiointi- ja valvontatehtävät.

Komission, EASAn ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeviin säännöksiin (61 – 63 artikla) ehdotetaan lisäyksiä. EASAlle annettaisiin 61 artiklassa koordinoiva tehtävä unionin tason tietojen keräämisessä, vaihdossa ja analysoimisessa. Ehdotuksen 63 artiklassa luotaisiin oikeusperusta EASAn hallinnoimalle sertifiointia, valvontaa ja vaatimustenmukaisuuden varmistamista koskevalle tietorekisterille. Lisäksi kyseisen artiklan mukaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, ilmailulääkärien ja ilmailulääketieteen keskuksen on myös vaihdettava tietoja rekisterin välityksellä lentäjien lääketieteellisestä kelpoisuudesta.

EASAn tehtäviä koskevaan lukuun on tehty useita muutoksia ja täsmennyksiä, jotka koskevat etenkin yhteistyötä jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten ja muiden virastojen kanssa. Ehdotuksen 74 artiklassa EASAlle annettaisiin muun muassa valtuudet avustaa komissiota asetuksen soveltamisalaan kuuluviin aloihin liittyvien keskeisten tutkimusaiheiden yksilöimisessä. Ympäristönsuojelusta ehdotetaan uutta 75 artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden ja EU:n eri toimielinten sekä virastojen olisi toimivaltansa puitteissa tehtävä yhteistyötä ympäristötoimenpiteiden ja ilmailusääntelyn muiden teknisten alojen välisten keskinäisten riippuvuuksien huomioimiseksi. Lisäksi EASA valtuutettaisiin avustamaan komissiota ilmailun ympäristönsuojelupolitiikan määrittämisessä ja yhteensovittamisessa sekä julkaisemaan ilmailun ympäristökatselmus joka kolmas vuosi.

Ilmailun turvaamiseen (security) liittyen ehdotuksen 76 artiklassa ehdotetaan uutta säännöstä jäsenvaltioiden, komission ja EASAn välisestä yhteistyöstä ilmailun turvatoimiin ja lentoturvallisuuteen liittyvissä asioissa, mukaan lukien kyberturvallisuusasiat. Komissio voisi myös pyytää EASAlta teknistä asiantuntemusta siviili-ilmailun turvaamista koskevan asetuksen (EY) N:o 300/2008 täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa. Lisäksi asetuksen 78 – 80 artiklassa

U 6/2016 vp

ehdotetaan oikeusperustaa EASAn osallistumiselle ilmaliikenteen kriisinhallintaan toimivaltansa puitteissa sekä ilmailukoulutuksen tarjoamiseen ja yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamiseen.

Ehdotuksessa esitetään muutoksia myös EASAn sisäiseen rakenteeseen, työmenetelmiin ja rahoitusta koskeviin sääntöihin (81 - 114 artikla). Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi vakiosäännökset, jotka perustuvat Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission vuonna 2012 EU:n erillisvirastoista antamaan yhteiseen julkilausumaan ja komission julkilausuman täytäntöönpanoa koskevaan etenemissuunnitelmaan. Nämä vakiosäännökset koskevat muun muassa viraston hallintoneuvoston kokoonpanoa (komissiolle kaksi edustajaa aiemman yhden sijaan), hallintoneuvoston jäsenten toimikautta (lyhennetään neljään vuoteen aiemman viiden vuoden sijaan), hallintoneuvoston äänestyskäytäntöjä (pääasialliseksi menettelyksi päätöksenteko yksinkertaisella enemmistöllä aiemman kahden kolmasosan enemmistön sijaan), hallintoneuvoston avustavan johtokunnan perustamista (siirtyminen kaksitasoiseen hallintorakenteeseen) sekä pääjohtajien ja varapääjohtajien nimittämistä sekä viraston vuosittaisia ja monivuotisia työohjelmia ja taloushallintoa.

Lisäksi EASAn talousarviota koskevassa 109 artiklassa ehdotetaan, että ilmaliikenteen hallintaan ja lennonvarmistuspalveluihin liittyvistä viranomaistehtävistä suoritettavat maksut määriteltäisiin EASAn lennonvarmistuspalvelujen viranomaistehtävien tulonlähteeksi.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomessa

Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotuksessa on kyse asetuksesta, joten se tulisi jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaksi eikä edellyttäisi erillistä kansallista täytäntöönpanoa.

Nykyisin suurin osa siviili-ilmailun turvallisuuslainsäädännöstä annetaan voimassa olevan EASA-asetuksen nojalla komission asetuksina. Näin ollen kansallinen liikkumavara sääntelyssä on vähäistä. Nyt annettavassa ehdotuksessa EASA-asetuksen soveltamisalaan lisättäisiin toimintamassaltaan alle 150 kilogramman painoiset miehittämättömät ilma-alukset, maahuolintapalvelujen turvallisuus sekä ilma-alusten ja ilmailujärjestelmien suunnittelun turvanäkökohdat, kyberturvallisuus mukaan luettuna. Alle 150 kilogramman painoisten miehittämättömien ilma-alusten ja maahuolintapalvelujen turvallisuusvaatimusten osalta ehdotus tarkoittaisi uusien osa-alueiden siirtymistä EU:n toimivaltaan. Ilma-alusten ja järjestelmien suunnittelun turvanäkökohtien osalta unioni on jo mukana joidenkin näiden kysymysten käsittelyssä. Komission tarkoituksena on täsmentää unionin roolia ottaen huomioon, että nämä turvanäkökohdat liittyvät läheisesti ilma-alusten suunnittelun ja lentotoiminnan turvallisuuteen, josta unioni jo vastaa voimassa olevan EASA-asetuksen nojalla.

Asetuksen soveltamisalan laajentuminen miehittämättömiin ilma-aluksiin ja maahuolintapalvelujen turvallisuusvaatimuksiin edellyttäisi todennäköisesti tarkistuksia ilmailulakiin (864/2014). Myös kansallisesta ilmailun turvallisuusohjelman laatimisesta säädettäisiin jatkossa asetuksessa, joten ilmailulakia olisi tarkistettava tältä osin. Lisäksi muutokset aiheuttaisivat tarpeen päivittää kansallisia ilmailumääräyksiä vastaamaan uusia säännöksiä tai säätelämään kansalliseen toimivaltaan vielä jääviä asioita. Myös asetuksen määritelmät ja muuttuva rakenne aiheuttaisivat muutoksia vastaavia päivitystarpeita ilmailulakiin.

Hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen vaikutuksia on tässä vaiheessa mahdollista arvioida vain rajoitetusti asetuksen rakenteen johdosta. Ehdotuksen tarkoituksena on luoda lainsäädäntökehys, jonka nojalla annettujen alemmanasteisten säädösten vaikutus ratkaisee millaiseksi sääntely lopulta muodostuu. Näin ollen ehdotuksen lopulliset vaikutukset ovat pitkälti riippuvaisia konkreettisista täytäntöönpanotoimista, kuten alemmanasteisista täytäntöönpanosäännöksistä tai siitä, päättääkö vapaaehtoisia säännöksiä soveltaa. Myös alemmanasteisten säädösten valmistelussa on kuitenkin tärkeää, että asetuksen yleiset tavoitteet ja periaatteet muun muassa riski- ja suorituskyperusteisesta lähestymistavasta otetaan huomioon.

Riski- ja suorituskyperusteisen toimintamallin kehittäminen on tärkeää ensinnäkin viranomaistoiminnan vaikuttavuuden tehostamiseksi. Tämän voidaan arvioida tehostavan viranomaisresurssien käyttöä ja siirtymistä nykyistä kohdennetumpaan ja tarkoituksenmukaisempaan valvontaan. Toiseksi yrityksille vaatimusten täyttymisen osoittamisesta aiheutuvat kustannukset vähenevät riskiperusteisella valvonnalla sekä sääntelyn ja menettelyjen oikeasuhteisuutta parantamalla (esim. yksinkertaistettu leasing lentoyhtiöille). Lisäksi on huomioitava, että asetusmuutoksen yhtenä päätavoitteena on parantaa Euroopan ilmailun turvallisuutta, vähentää onnettomuuksia ja vastata liikennemäärien kasvuun sekä muihin toimintaympäristön muutoksiin ennakoivalla ja riskiperusteisella toiminnalla. Onnettomuuksien ehkäisyllä saavutetaan EU:lle, jäsenvaltioille ja ilmailun toimijoille huomattavia kustannussäästöjä inhimillisen kärsimyksen vähentämisen lisäksi. Euroopan ilmailun kilpailukyky edellyttää nykyisen korkean turvallisuustason ylläpitämistä, eikä moni yksittäinen alan toimija kestäisi onnettomuuden aiheuttamaa kustannusta suorina tai maineriskin toteutumisen kautta välillisinä kustannuksina.

Ehdotuksella pyritään ottamaan huomioon myös tietoturvasuuteen liittyvät näkökohdat. Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee osana hallituksen kärkihanketta tietoturvastrategian, jossa tietoturvariskejä arvioidaan riskiperusteisesti. Kansallinen tietoturvastrategia tulee huomioida tietoturvasuuteen liittyvien ehdotusten jatkovalmistelussa.

EASA-asetus koskee siviili-ilmailua, joten sen muutokset vaikuttaisivat ainoastaan siviili-ilmailuun. Kuitenkin muun muassa samassa ilmatilassa toimimisesta ja samojen lennonvarmistuspalvelujen käyttämisestä johtuen sillä voi olla sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia myös sotilasilmailuun. EU:n toimivallan laajentuessa siviili-ilmailun alalla kansallisessa päätöksenteossa tulee huomioida myös sotilasilmailun tarpeet ja siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittaminen. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat myös halutessaan päättää soveltaa tiettyjä asetuksen vaatimuksia valtion ilma-aluksiin ja puolustusvoimien tarjoamiin ilmailukäyttöön hallinnan palveluihin ja lennonvarmistuspalveluihin. Soveltaminen olisi kuitenkin täysin jäsenvaltion harkinnassa ja valinnainen myös siltä osin, mitä sääntelyn osa-alueita haluttaisiin soveltaa.

Ehdotuksen mukaiset velvoitteet kansallisen ilmailun turvallisuusohjelman ja -suunnitelman laatimisesta eivät käytännössä lisäisi toimivaltaisena viranomaisena toimivan Liikenteen turvallisuusviraston tehtäviä tai kustannuksia. Voimassa oleva ilmailulaki velvoittaa jo Liikenteen turvallisuusviraston laatimaan ja vahvistamaan kansallisen ilmailun turvallisuusohjelman ja -suunnitelman ottaen huomioon Chicagon yleissopimuksessa tarkoitettut standardit sekä Euroopan unionin ilmailun turvallisuusohjelman ja -suunnitelman. Suomi on julkaissut ensimmäisen version ilmailun kansallisesta turvallisuusohjelmasta vuonna 2012 ja suunnitelmasta vuonna 2013 sekä päivittänyt niitä säännöllisesti. Liikenteen turvallisuusvirastolla on hyvät valmiudet kehittää nykyistä turvallisuusohjelmaa ja -suunnitelmaa riskiperusteisesti ja Euroopan tason kehityksen mukaisesti. Käytännössä ehdotus aiheuttaisi tältä osin lähinnä tarpeen

päivittää olemassa olevia aineistoja. Ehdotus Euroopan turvallisuusohjelman laatimisesta ei komission mukaan myöskään johtaisi sitovien turvallisuustavoitteiden asettamiseen unionille tai sen jäsenvaltioille, mutta määrittäisi yhteiseksi tavoitteeksi hyväksyttävän tason turvallisuuden suorituskyvylle ja asettaisi sen seuraamiseen tarvittaessa mittareita.

Maahuolintapalvelujen turvallisuusvaatimusten lisäämisellä asetuksen soveltamisalaan ei todennäköisesti olisi merkittäviä hallinnollisia tai kustannusvaikutuksia palveluntarjoajille tai valvonnasta vastaaville viranomaisille. Suomessa edellytetään jo nykyisin ilmailulain 93 §:n nojalla maahuolintapalvelujen tarjoajilta turvallisuuden hallintajärjestelmää. Palveluntarjoajille ei asetettaisi sertifiointivaatimuksia, sillä komission mukaan maahuolintaa koskevien yhteisten vaatimusten olisi perustuttava toimialan tunnustettuihin standardeihin ja parhaisiin menettelytapoihin, joita monet palveluntarjoajat noudattavat jo nykyään. Vaikutukset EU:n sisämarkkinoilla olisivat myönteisiä tasapuolisten kilpailuedellytysten johdosta, kun valvonta on yhtenäisempää ja mahdollisuuksia vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen olisi useita muun muassa teollisuusstandardien käyttöä lisäämällä. Lisäksi etenkin lentoyhtiöille voisi aiheutua myönteisiä kustannusvaikutuksia turvallisuustilanteen parantumisen ja maahuolintaan liittyvien onnettomuuksien aiheuttamien kustannusten vähentymisen myötä.

Miehittämättömien ilma-alusten osalta vaikutuksia voidaan arvioida hyvin rajoitetusti siitä johtuen, että kyseessä on vasta kehittymässä oleva siviili-ilmailun ala. Asetuksella luotava lainsäädäntökehys ei määritä yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden perusteella lopullisia vaikutuksia voitaisiin arvioida, vaan ne annettaisiin ehdotuksen mukaan komission delegeoituina säädöksinä. Komissio katsoo, että ehdotus takaisi korkean turvallisuustason ja samalla edistäisi miehittämättömien ilma-alustuotteiden ja -palvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä, koska ehdotuksella annettaisiin EU:n laajuiset säännöt. Edelleen komissio katsoo, että soveltamalla riskiin suhteutettuja sääntöjä ei myöskään tukahdutettaisi ylisääntelyllä pienempien miehittämättömien ilma-alusten markkinasegmenttiä, jolla toimii useita pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Suomessa miehittämättömien ilma-alusten käyttöä säännellään tällä hetkellä ilmailulailla ja tarkemmin sen nojalla annetulla Liikenteen turvallisuusviraston määräyksellä. Liikenteen turvallisuusviraston määräyksellä säädetään vaatimuksista, joiden mukaan toimittaessa miehittämätöntä ilma-alusta voidaan käyttää sen jälkeen kun toiminnan aloittamisesta on tehty kerta-luontoinen ilmoitus Liikenteen turvallisuusvirastolle. Määräyksellä sallitaan enintään 25 kilogramman painoisten laitteiden lennättäminen alueella, jota ei ole kielletty tai rajoitettu muulta ilmailulta. Yleisistä vaatimuksista poikkeava toiminta on mahdollista muulta ilmailulta kielletyllä tai lennättämistä varten erotetulla alueella. Määräys on luonteeltaan mahdollistava, ja sillä luodaan edellytykset kokeiluille ja toiminnan kehittämiselle. Lähtökohtana on toimijoiden oma turvallisuuden hallinta. Kansallinen määräys asettaa toimijoille ilmoitusvelvollisuuden mutta ei sertifiointivaatimusta.

Komission ehdotus kattaisi kaikenpainoisten miehittämättömien ilma-alusten suunnittelua, tuotantoa, huoltoa ja käyttöä koskevat keskeiset vaatimukset, mikä merkitsi kansallista sääntelyä laajempaa soveltamisalaa ja johtaisi todennäköisesti kansallista sääntelyä yksityiskohtaisempaan sääntelyyn. Ehdotus merkitsi tällä hetkellä kansallisen sääntelyn alaisille toimijoille EU-vaatimukseen mukautumista ainakin siltä osin, kuin miehittämättömiä ilma-aluksia käytettäisiin tietyissä riskiluokissa, mikä muuttaisi toimintaympäristöä ja todennäköisesti lisäisi kustannuksia. Toisaalta yhteinen sääntely loisi edellytykset EU:n laajuiseen toimintaan.

Miehittämättömien ilma-alusten valvonnasta ja hyväksynnöistä aiheutuvat kustannukset ja kautuisivat ehdotuksen mukaan ilmailuviranomaisen sekä markkinavalvontaviranomaisten ja poliisin välillä. Markkinavalvontaviranomaisten ja poliisin osalta tämä vastaisi osin jo voimassa olevaa tilannetta, mutta miehittämättömien ilma-alusten kasvava määrä lisäisi yleisesti

ottaen valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Kansallisille ilmailuviranomaisille eli Suomessa Liikenteen turvallisuusvirastolle arvioidaan aiheutuvan kustannuksia uusiin sääntöihin mukautumisesta ja asiantuntemuksen hankkimisesta tai ylläpitämisestä. Lisäksi valvonnasta sekä mahdollisista sertifiointitehtävistä Liikenteen turvallisuusvirastolle aiheutuvien kustannusten suuruus riippuisi etenkin markkinoiden kasvunopeudesta.

Ehdotuksella on talousarviovaikutuksia EASAn talousarvioon. EU:n tasolla EASAn tehtävät lisääntyisivät muun muassa virtuaalisen koulutuslaitoksen, hyväksyntätodistusten keskusrekisterin ja asiantuntijapoolin kehittämisen myötä sekä sääntelyn ja tarkastusten tukemisesta maa-huolinnan, turvallisuuden ja ympäristön aloilla. Näitä tehtäviä voitaisiin osittain hoitaa olemassa olevilla resursseilla ja maksuilla. Mahdollisuus lennonvarmistuspalvelujen maksujen saamiseen vapauttaisi EASAn varoja käytettäväksi muihin toimenpiteisiin.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Asetusehdotuksen 55 artiklaan sisältyvä hätävalvontamekanismi jäsenvaltiolla todettujen turvallisuusvalvontapuutteiden lieventämiseksi tarkoittaisi, että jos jäsenvaltion kohdalla todettaisiin vakavia ja jatkuvia puutteita turvallisuusvalvonnassa, joita se ei ryhtyisi korjaamaan, vastuu sille kuuluvista sertifiointiin, valvontaan ja vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen liittyvistä tehtävistä voitaisiin siirtää väliaikaisesti EASAlle päätöksellä, jonka komissio tekisi tiettyjen asetuksessa lueteltujen edellytysten täytyttyä täytäntöönpanosäädöksillä. Ehdotuksessa on katsottava olevan kyse julkisen vallan käyttämisestä Suomen alueella, joten säännöstä on arvioitava valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta.

Suomen täysivaltaisuudesta säädetään perustuslain 1 §:ssä, jonka 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman lainkohdan mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp ja HE 60/2010 vp) mukaan säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa. Perustuslakivaliokunta on perustuslain esitöiden pohjalta katsonut vakiintuneesti, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa (muun muassa PeVL 12/2000 vp ja PeVL 19/2010 vp). Perustuslain 94 ja 95 §:n muutosten yhteydessä on tarkennettu sääntelyä siitä, mikä on Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa muun muassa Euroopan unionille. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että toimivallan siirron merkittävyyttä tarkasteltaessa on arvioitava toimivaltajärjestelyjen vaikutusta aiempaa joustavammin ja väljemmin etenkin antamalla muodollisten seikkojen asemasta enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle (PeVM 9/2010 vp ja HE 60/2010 vp).

Ehdotetussa 55 artiklassa olisi kyse tilanteesta, jossa jäsenvaltion kohdalla todettaisiin vakavia ja jatkuvia puutteita turvallisuusvalvonnassa, jota koskeviin velvoitteisiin jäsenvaltio on sitoutunut, eikä jäsenvaltio ryhtyisi korjaamaan puutteita komission pyynnöstä huolimatta. Lisäksi edellytetään, että tilanne vaarantaa siviili-ilmailun turvallisuutta. Kriteerit tehtävien siirrolle EASAlle ovat siten varsin korkealla. Tehtävien siirto olisi väliaikaista ja tilannetta arvioitaisiin säännöllisesti. Ottaen huomioon edellä mainitut seikat, erittäin painava turvallisuusperuste ja se, että Suomi on Euroopan unionin jäsen ja siviili-ilmailun turvallisuutta säännellään hyvin yksityiskohtaisesti EU-tasolla, valtioneuvosto pitää ehdotettua hätävalvontamekanismia sellaisena Euroopan unionin piirissä tapahtuvana menettelynä, joka ei ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa.

6 Ehdotuksen oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100 artiklan 2 kohta. Ehdotukseen sovellettaisiin SEUT 294 artiklan mukaista tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa. Säädösehdotus ja U-kirjelmäluonnos ovat olleet EU-asioiden komitean alaisen liikennejaoston kirjallisessa menettelyssä 27.1.–2.2.2016. Lisäksi kommentteja on pyydetty ilmatilan hallinnan neuvottelukunnalta. Kommentteja ovat toimittaneet Finavia Oyj, Finnair Oyj ja puolustusministeriö. Keskuskauppakamari ja Ilmatieteen laitos lausuiivat, ettei niillä ole muutosehdotuksia asiakirjoihin.

Finnair Oyj toi lausunnossaan esille, että operaattoreilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa siihen, millä ilmailun osa-alueella aloitettaisiin siirtyminen kohti suorituskyky- ja riskiperusteista sääntelyä. Miehitämättömän ilmailun osalta Finnair nosti esille tarpeen valmistautua huolehtimaan siitä, etteivät miehitämättömät ilma-alukset aiheuta lentoturvallisuusriskiä kaupalliselle liikenteelle, jos ne lentävät valvotussa ilmatilassa. Maahuolintapalvelujen osalta Finnair piti suotavana alalle sopivien standardien käyttöön ottamista, jos palvelut lisätään asetuksen soveltamisalaan. Finnair katsoi myös, että ilmailuteollisuuden edustus pitäisi saada mukaan ehdotettuun hallintoneuvostoa avustavaan johtokuntaan. Lisäksi Finnair katsoi, että EASAN toimivallan lisääminen kyberturvallisuuden alalla tulisi rajata käsittämään lentokelpoisuusasiin liittyvät kyberturvallisuusasiat.

Finavia Oyj esitti huomiona lähinnä Eurocontrolin rooliin liittyen, että kaikki Eurocontrolin tehtävät, jotka mahdollisesti ovat päällekkäisiä EASAN kanssa, tulee karsia.

Puolustusministeriö piti hyvänä, että ehdotuksessa on huomioitu miehitämättömät ilma-alukset. Niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee huomioida muun muassa sotilasilmailun turvallisuus ja laittoman toiminnan estäminen. Puolustusministeriö piti myös hyvänä sen huomioimista, että asetusehdotuksella voi olla vaikutuksia sotilasilmailuun, ja jäsenvaltion harkintavapautta asetuksen soveltamisalan suhteen.

Liikenne- ja viestintäministeriön pyynnöstä Liikenteen turvallisuusvirasto on lisäksi pyytänyt komission ehdotuksesta ja U-kirjelmäluonnoksesta kommentteja maahuolinta-alan ja miehitämättömän ilmailun keskeisiltä toimijoilta. Kommentteja lähettivät Finanssialan Keskusliitto, RPAS Finland ry ja Suomen Moottorilentäjien Liitto ry, ja ne koskivat yleisesti miehitämättömyyttä ilmailua.

Finanssialan Keskusliitto piti perusteltuna lähtökohtana sitä, että korkeariskistä lentotoimintaa ja muuta hyvin vähäriskistä toimintaa säänneltäisiin perusvaatimustason ylittävältä osin eri tavalla. RPAS Finland ry lausui, että sääntelyn tulisi olla liberaalia ja suoraviivaista, ja sen tulisi tukea miehitämättömien ilma-alusten ammattimaista käyttöä. RPAS Finland ry toi esille, että hyvät kokemukset Suomessa tukevat käyttäjälähtöistä ja suoritusperäistä sääntelyä. Suomen Moottorilentäjien Liitto ry toi esille muun muassa miehitämättömien ilma-alusten painorajoihin sekä lennätykseen osallistuvien henkilöiden pätevyyteen liittyviä seikkoja, jotka olisi huomioitava sääntelyssä lentoturvallisuussyistä.

Ehdotuksen käsittely aloitettiin neuvoston ilmailutyöryhmässä 8 päivänä tammikuuta 2016, ja sen käsittelyä jatkettaneen työryhmässä ainakin kevään 2016 ajan. Puheenjohtajan alustavana tavoitteena on joko edistymisraportti tai yleisnäkemyksen saavuttaminen 7 päivänä kesäkuuta 2016 pidettävässä liikenneneuvostossa. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei ole vielä tietoa.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ilmailua. Asetusehdotus kuuluu siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotuksen tavoitteita ilmailun korkean turvallisuustason ylläpitämisestä sekä ilmailutoimialan kilpailukyvyyn, Euroopan unionin talouskasvun ja sisämarkkinoiden edistämisestä. Turvallisuus on siviili-ilmailun lähtökohta ja keskeinen arvo myös tulevaisuudessa, mutta turvallisuuteen liittyvät ja taloudelliset näkökohdat on punnittava huolellisesti valmistelussa. Näin ollen valtioneuvosto pitää siirtymistä kohti riski- ja suorituskykyperusteista turvallisuussäätelyä ja valvontaa yleisesti kannatettavana kehityksenä.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä komission tavoitetta sääntelyn sopeuttamisesta ilmailumarkkinoiden ja -teknologian kehitykseen. Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen etenkin miehittämättömien ilma-alusten tarjoamista kasvumahdollisuuksista ja työllisyysvaikutuksista. Näiden mahdollisuuksien hyödyntämiseksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että miehittämättömiä ilma-aluksia koskeva sääntely olisi riski- ja suorituskykyperusteista. Valtioneuvosto on huolestunut siitä, että liian yksityiskohtainen sääntely voisi hidastaa Suomen ja Euroopan unionin kilpailukykyä miehittämättömän ilmailun kasvavilla markkinoilla. Tätä kehitystä ei tule estää antamalla asetuksen nojalla liian yksityiskohtaista lainsäädäntövaltaa komissiolle.

Valtioneuvosto pitää ilmailun turvallisuutta koskevan sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamista yleisesti kannatettavana tavoitteena. Valtioneuvosto pitää maahuolintapalvelujen sisällyttämistä asetuksen soveltamisalaan johdonmukaisena kehityksenä, kun sillä voidaan edistää turvallisuutta ja toimialan kilpailukykyä, mutta pitää kuitenkin tärkeänä, että sääntely olisi suhteellista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä etenkin sitä, että maahuolintapalveluiden vaatimuksissa hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti alan teollisuusstandardeja.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EASAn toimivallan laajentamiseen myös ympäristönäkökohtiin ja rajoitetusti turvaamiseen liittyviin näkökohtiin, tietoturvallisuus mukaan lukien. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tietoturvallisuuteen liittyviä ehdotuksia arvioidaan kansallisen tietoturvastrategian mukaisesti siten, että otetaan huomioon toimijoiden mahdollisuus arvioida toimintaansa liittyviä tietoturvariskejä ja suhteuttaa ne osaksi muuta riskienhallintaa.

Valtioneuvosto katsoo, että uusien tehtävien osoittaminen EASAlle tulee lähtökohtaisesti järjestää olemassa olevilla resursseilla ja maksuilla. Asetuksella on myös hyvä luoda edellytykset muiden rahoituskanavien mahdollistamiseksi sen mukaisesti kuin niistä tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolella päätetään.

Ilmailuun liittyvien riskien tehokkaammaksi tunnistamiseksi ja lieventämiseksi valtioneuvosto pitää myönteisenä, että EU:n ja jäsenvaltioiden välillä edistetään yhteistoiminnallista turvalli-

U 6/2016 vp

suuden hallintaprosessia. Valtioneuvosto kannattaa myös vapaaehtoisuuteen perustuvan resurssien kokoamiseen ja jakamiseen tarkoitettun järjestelmän luomista jäsenvaltioiden ja EASAn välille. Ehdotetun hätävalvontamekanismin osalta valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että kriteerit mekanismin käyttöön ottamiselle ovat riittävän selkeät ja asianmukaisesti rajatut.

Valtioneuvosto pitää yleisesti kannatettavana, että asetukseen lisätään Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission heinäkuussa 2012 EU:n erillisvirastoista antamaan yhteiseen julkilausumaan ja komission julkilausuman täytäntöönpanoa koskevaan etenemissuunnitelmaan perustuvat vakiosäännökset. Säännökset on kuitenkin pyrittävä muotoilemaan viraston ja ilmailualan erityispiirteiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla, ja säännösten tulisi lisätä tehokkuutta eikä johtaa hallinnon monimutkaistumiseen. Valtioneuvosto katsoo, että EASAn hallintoa koskevissa säännöksissä tulisi huomioida erityisesti ilmailuteollisuuden rooli.

Ehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joissa esitetään, että komissiolle annettaisiin toimivalta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tarkemmassa muotoilussa tulee varmistaa, että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat selkeitä ja komissiolle siirrettävä toimivalta on asianmukaisesti rajattu, jotta jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa ei tosiasiallisesti siirry komissiolle. Komissiolle siirrettävän toimivallan on oltava myös siten asianmukaisesti rajattu, ettei se estä uusien innovaatioiden käyttöön ottamista.