

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 84/2012 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 6/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Maija Ahokas ja hallitusneuvos Silja Ruokola, liikenne- ja viestintäministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Olli-Pekka Lund ja vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- meripelastusasiiantuntija Petteri Leppänen, sisäasiainministeriö
- pääjohtaja Petteri Taalas, Ilmatieteen laitos
- johtava asiantuntija Kari Siekinen, Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi
- lennonvarmistuksen johtaja Raine Luojus, Finlandia Oyj.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Blue1
- Suomen Lennonjohtajien Yhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimus allekirjoitettiin kesäkuussa 2012.

Sopimuksen tarkoituksena on perustaa 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 suori-

tuskyvyn ja kestävyuden parantamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1070/2009, jäljempänä SES II-asetus, nojalla valtioiden rajat ylittävä pohjoiseurooppalainen toiminnallinen ilmatilan lohko asetuksessa säädettyyn määräpäivään, 4 päivään joulukuuta 2012, mennessä.

Sopimuksella toimeenpannaan asetuksella määritellyt tavoitteet lentoturvallisuuden parantamiseksi, haitallisten ympäristövaikutusten vähentämiseksi, lentoliikenteen sujuvoittamiseksi ja kustannusten alentamiseksi. Lisäksi uudistetaan ilmatilanhallinnan rakenteita, luodaan edellytykset uusien teknisten ratkaisujen käyttöönotolle ja mahdollistetaan ilmatilan käytön nykyistä parempi yhteensovittaminen sopimusvaltioiden välillä.

Sopimuksella ei puututa sopimusvaltioiden omaa ilmatilaansa koskevaan itsemääräämisoikeuteen. Sopimuksella ei myöskään rajoiteta sopimusvaltioiden toimivaltaa yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvissä asioissa.

Toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisella on toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä siviili-ilmailulle että sotilaalliselle maanpuolustukselle.

Sopimuksella määrätään sopimusvaltioiden ministeriöiden, kansallisten valvontaviranomaisten ja palveluntarjoajien välisestä yhteistyöstä. Kansalliset valvontaviranomaiset voivat sopimuksen nojalla tehdä sopimuksia teknisistä ja toiminnallisista asioista. Sopimuksen mukaan toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä palveluntarjoajien väliset rajat ylittäviä palveluja koskevat sopimukset ennen niiden voimaantuloa.

Ahvenanmaan demilitarisointi ja puolueeton asema on huomioitu sopimuksessa.

Sopimus tulee voimaan 30 päivän kuluttua viimeisen ratifiointi- tai hyväksymiskirjan tallettamisesta tallettajan huostaan. Sopimuksen voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettyinä ajankohtana, samaan aikaan kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Esityksessä ehdotetaan Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välisen pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon (Northern European Functional Airspace Block, NEFAB) perustamista koskevan sopimuksen hyväksymistä. Sopimus liittyy yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan (Single European Sky, SES) kehittämiseen, jonka tavoitteena on vähentää mm. monien jäsenvaltioiden ilmatilan ruuhkautumisesta aiheutuvia haittoja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perustettavan NEFAB-alueen vuosittainen lentojen määrä tulee kasvamaan nykyisestä 1,2 miljoonasta 1,7 miljoonaan vuoteen 2020 mennessä.

Toiminnallisella ilmatilan loholla tarkoitetaan operatiivisiin vaatimuksiin perustuvaa ilmatilan lohkoa, joka on perustettu valtioiden rajoista riippumatta. Esityksen perustelujen mukaan lennonvarmistuspalvelujen ja niihin liittyvien toimintojen tarjonta on järjestetty toiminnallisessa ilmatilan lohossa optimoidusti siten, että palvelujen tarjoajat voivat tehdä tiiviimpää yhteistyötä. Sopimus mahdollistaa myös yhden palveluntarjoajan käyttämisen, mikäli se on tarkoituksenmukaista.

Valiokunta pitää sopimuksen tavoitteita kannatettavina ja toteaa, että sopimuksessa tarkoitettulla ilmaliikenteen hallintaa koskevalla yhteistyöllä ja ilmatilan käytön yhteensovittamisella on saavutettavissa lentoliikenteen turvallisuutta, ympäristövaikutuksia sekä lentoliikenteen yhteensovittamista koskevia etuja. Sopimuksel-

la pyritään myös alentamaan ilmailun kustannuksia mm. lentoreittien lyhenemisen ja polttoainesäästöjen kautta. Valiokunta korostaa, että ilmatilalohkon toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta on olennaista myös jatkaa yhteistyötä lähialueiden muiden ilmatilalohkojen, kuten Ruotsin ja Tanskan toiminnallisen ilmatilalohkon, kanssa.

Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin esitetty osin myös epäilyksiä siitä, että Suomessa lohkon perustamisella ei välttämättä saavutettaisi tavoiteltuja kustannus- yms. hyötyjä. Valiokunta toteaa, että sopimuksella luodaan ennen kaikkea puitteet ilmatilalohkon käytölle ja sopimuksen vaikutukset tulevat hyvin pitkälti riippumaan myös jatkossa tehtävistä käytännön toteutusta koskevista ratkaisuista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat sopimuksella yhteistyön lisäämiseen saavuttaakseen ilmatilalohkon perustamiselle asetetut tavoitteet. Valiokunta pitää kuitenkin keskeisenä, että sopimuksella ei puututa sopimusvaltioiden omaa ilmatilaa koskevaan itsemääräämisoikeuteen. NEFAB-sopimuksella luodaan edellytyksiä yhteistyölle, mutta lähtökohtana on edelleen, että jokainen sopimusvaltio voi nimetä itse oman palveluntarjoajan omaan ilmatilaansa. Liikenne- ja viestintäministeriö on nimennyt ilmaliikennepalvelun tarjoajaksi Finavia Oyj:n joulukuuhun 2018 saakka eräin vähäisin alueellisin poikkeuksin. Ilmatieteen laitos taas on nimetty tuottamaan lentosääennuste- ja lentosäävaroituspalveluja yksinoikeudella koko Suomen ilmatilassa kesäkuuhun 2016 asti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ilmatilalohkon perustamisella on vaikutuksia sekä siviili-ilmailuun että sotilaalliseen maanpuolustukseen johtuen mm. siitä, että molemmat toiminnot käyttävät yhteistä ilmatilaa ja hyödyntävät samoja lennonvarmistus- ja sääpalvelujen tarjoajia. Lennonvarmistusjärjestelmän lennonjohtorakenteet, suurin osa lentoasemista ja mm. tietojärjestelmät ovat yhteisiä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sopimus ei estä ryhtymästä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kes-

keisten kansallisten turvallisuus- tai puolustusnäkökohtien varmistamiseksi.

Puolustusvaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PuVL 6/2012 vp) huomiota siihen, että mikäli jatkossa Suomen ilmatilaan tai sen osaan valittaisiin ilmaliikennepalvelun tarjoajaksi ulkomainen palveluntarjoaja, se ei välttämättä pystyisi tuottamaan Suomen puolustushallinnon tarpeiden mukaisia palveluita. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämänkaltaisessa tilanteessa saattaisi syntyä tarve ottaa käyttöön rinnakkaisia siviili- ja sotilaslennonjohtotoimintoja tai sääpalveluja. Puolustusvaliokunta totesi lausunnossaan myös, että se pitää välttämättömänä, että erityisesti ilmaliikenne- ja sääpalvelun tuottajia valittaessa maanpuolustukselliset näkökohdat ja puolustusvoimien erityistarpeet varsinkin kriisi- ja poikkeusoloissa otetaan painotetusti huomioon lisäkustannusten ja rinnakkaisten järjestelmien luomisen välttämiseksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan saaman selvityksen mukaan palvelujen rinnakkaiset toteutukset voisivat aiheuttaa joidenkin arvioiden mukaan lennonvarmistuspalvelujen osalta jopa noin 50 miljoonan euron vuosittaiset lisäkustannukset ja vastaavasti sääpalvelun osalta noin kaksi miljoonaa euroa vuositasolla. Liikenne- ja viestintävaliokunta toteaa, että ilmatilalohkon ja tarvittavien palvelujen käytännön toteutus tulee määrittymään vasta jatkossa sopimuksen voimaantulon jälkeen tehtävillä kansallisilla ratkaisuilla. Valiokunta ei pidä kaksinkertaisten toimintojen tarvetta ainakaan lähitulevaisuudessa todennäköisenä, mutta katsoo, että tämä näkökohta on tärkeää ottaa jatkossa huomioon palvelujen järjestämistä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Valiokunta pitää keskeisenä, että ilmatilan hallinta järjestetään kokonaisarvion pohjalta myös jatkossa siten, ettei siviili- tai sotilasilmailulle aiheudu palvelujen toteutuksesta kohtuuttomia lisäkustannuksia.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan saaman selvityksen mukaan puolustushallinnon edustajat ovat osallistuneet sopimuksen valmistelua varten perustetun neuvotteluvaltuuskunnan työhön ja tämä yhteistyö jatkuu sopimuksen voimaantulon jälkeen edelleen työryhmässä, jossa val-

mistellaan NEFAB-ilmatilalohkon käytännön toteuttamiseen liittyviä asioita. Valiokunta korostaa jatkotyössä tiiviin yhteistyön merkitystä ministeriöiden, Liikenteen turvallisuusviraston, Ilmatieteen laitoksen, Finavia Oyj:n ja lentoyhtiöiden välillä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yhteiseen eurooppalaiseen ilmatilaan ja sen vaikutuksiin liittyviä kysymyksiä on tärkeää arvioida pidemmän aikavälin näkökulmasta myös parhaillaan valmisteilla olevassa lentoliikennestrategiassa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
vpj. Osmo Kokko /ps
jäs. Mikko Alatalo /kesk (osittain)
Thomas Blomqvist /r
Ari Jalonen /ps
Kalle Jokinen /kok
Jukka Kopra /kok
Merja Kuusisto /sd

Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Raimo Piirainen /sd (osittain)
Eila Tiainen /vas
Ari Torniainen /kesk
Reijo Tossavainen /ps
Oras Tynkkynen /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon (NEFAB) perustamisesta sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Puolustusvaliokunnassa jätetyssä eriävässä mielipiteessä lausutaan mm. seuraavaa, jonka esittämään huoleen yhdyimme:

Puolustusministeriön lausunnossa 25.9.2012 eduskunnan puolustusvaliokunnalle todetaan: 'Puolustushallinnon näkemyksen mukaan sopimuksen täytäntöönpanolla on laajoja vaikutuksia maanpuolustukselle. Hallituksen esityksessä on ollut haasteellista käsitellä sopimuksesta sotilasilmailulle ja maanpuolustukselle mahdollisesti aiheutuvia vaikutuksia enempää kuin nyt on tehty. Sopimuksen soveltamisesta ja sen vaikutuksista johtuen saattaa jatkossa olla tarvetta tarkistaa ilmailu-, aluevalvonta- tai valmiuslainsäädäntöä.'

Lakiesityksessä (HE 84/2012 vp) ei tarkastella lähemmin sopimuksen aiheuttamia muutostarpeita voimassa olevaan lainsäädäntöön. Myös "laajoja vaikutuksia maanpuolustukselle" eritellään sängen puutteellisesti, jos ollenkaan.

Suomessa siviili- ja sotilasilmailu toimivat integroidun lennonvarmistusjärjestelmän puitteissa, jossa ne käyttävät yhteisiä lennonjohtorakenteita, yhteistoimintalentoasemia, tietojärjestelmiä ja henkilöstöä. Tällä hetkellä sekä siviili- että sotilasilmailu käyttävät yhteisiä Suomen valtion omistaman yhtiön, Finavia Oyj:n, tuottamia lennonvarmistuspalveluja. Lisäksi siviili- ja sotilasilmailun sääpalvelut tuotetaan Ilmatieteen laitoksessa. Muiden pohjoiseurooppalaiseen toiminnallisen ilmatilan lohkon liittyvien Naton jäsenmaiden (Viron, Latvian ja Norjan) sotilaallista ilmatilan käyttöä määrittää Naton ohjeistus. Norjassa sotilasilmailuun käytetään erillisiä varausalueita, joiden käyttöön sotilas-

toimijoilla on etuoikeus. Virossa ja Latviassa ilmatilaa käyttävät ja valvovat Naton jäsenvaltiot suorittaessaan Baltian ilmapuolustusta.

Pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamiseen tähtäävissä neuvotteiluissa oli alun alkaen (vuonna 2008) mukana myös Ruotsi, Tanska ja Islanti. Ruotsi ja Tanska vetäytyivät hankkeesta helmikuussa 2011 ja perustivat yhteisen ilmatilalohkon. Islanti vetäytyi puoli vuotta myöhemmin perusteena epäselvyydet Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (SES) soveltamisesta Islannissa. Näin Pohjois-Eurooppaan on syntymässä EU:n lainsäädännön tavoitteesta poiketen kaksi vierekkäin toimivaa erillistä ilmatilan lohkoa. Tällaisen sopimustilan syntymisen puolustus- ja turvallisuuspoliittisia taustoja olisi ollut tärkeää perusteellisemmin pohtia sekä lakiesityksen valmistelussa että eduskunnan valiokuntakäsittelyssä.

Sopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltioiden on tarvittaessa mahdollistettava sotilaskoulutus ilmatilassa, joka ei rajoitu olemassa oleviin sopimusvaltioiden maantieteellisiin tai ilmatilan rakenteellisiin rajoihin. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltioiden on sallittava ilmapuolustusorganisaatioiden (ilmavoimat) ja taistelunjohto-organisaatioiden (ilmavoimien johtokeskus) johtamistoiminta toisen sopimusvaltion alueella. Tämä edellyttää myös toisistaan poikkeavien taktisten lennonvalvonta- ja johtamispalvelujen yhteensopivuuden lisäämistä ja keskinäistä integrointia, jotka yhdessä sotilasliittoon kuuluville maille annettavien rajat ylittävien valtuuksien kanssa saattavat vahingoittaa Suomen sotilaallista liittoutumattomuutta.

Puolustusministeriön lausunnossa ilmaistaan huoli siitä, että jatkossa Suomen ilmatilaan ja sen osaan on mahdollista valita ilmaliikennepalvelujen tarjoajaksi ulkomainen palveluntarjoaja, joka ei kykenisi tuottamaan Suomen puolustushallinnon palveluita. Tästä voisi seurata tarve ottaa käyttöön rinnakkaisia siviili- ja sotilas-

lennonjohtotoimintoja sekä sääpalvelutoimintoja. Samankaltainen tilanne voi syntyä, jos sopimuksen soveltaminen keskeytyy jonkin sopimusvaltion kansalliseen turvallisuuteen tai puolustukseen liittyvien tekijöiden johdosta. Lisäkustannukset ovat arvioiden mukaan lennonvarmistuspalvelujen osalta 50 miljoonaa euroa ja sääpalvelujen osalta 2 miljoonaa euroa."

Kyseessä on niin suuri periaatteellinen muutos sotilaallisen liittoutumattomuuden politiikkaan, että asiaa on käsiteltävä turvallisuus- ja puolustuspoliittista selonteossa, kuten puolustusvaliokunnassa tähän asiaan liittyvässä eriyssä mielipiteessä on esitetty.

Mitä tulee liikenne- ja viestintävaliokunnan käsittelyyn, esitimme lausunnon pyytämistä ulkoasiainvaliokunnalta jo tämän käsittelyvaiheen kohdalla asian merkittävän ulkopoliittisen merkityksen johdosta, mutta valiokunnassa enemmistö ei pitänyt sotilaallisen liittoutumattomuuden menettämisen uhkaa merkittävänä asiana.

Edellä mainituista syistä johtuen hallituksen esitys on mielestämme hylättävä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitys hylätään.

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Osmo Kokko /ps

Ari Jalonen /ps

Reijo Tossavainen /ps