

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2012 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

Liikenne ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2012 lähettäessään 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) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annet-

tava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Risto Murto, liikenne- ja viestintäministeriö
- yksikön johtaja, prikaatikenraali Eero Pyötsiä ja vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- majuri Oskari Suurpalo, Ilmavoimien esikunta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sopimuksen tavoitteena on perustaa Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välinen pohjois-eurooppalaisen ilmatilan lohko (North European Functional Airspace Block, NEFAB) osana yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa SES II -asetuksen (Single European Sky) 9 a artiklan nojalla. NEFAB:n perustamisella pyritään parantamaan lentoturvallisuutta, vähentämään haitallisia ympäristövaikutuksia, parantamaan lentoliikenteen sujuvuutta sekä alentamaan kustannuksia. Li-

säksi sopimuksella uudistetaan ilmatilan hallinnan rakenteita sekä luodaan edellytykset uusien teknisten ratkaisujen käyttöönotolle.

Toiminnallisella ilmatilan loholla tarkoitetaan operatiivisiin vaatimuksiin perustuvaa ilmatilan lohkoa, joka on perustettu valtioiden rajoista riippumatta. Toiminnallisessa ilmatilan lohossa lennonvarmistuspalvelujen ja niihin liittyvien toimintojen tarjonta on suorituspo- hjaista ja optimoitua, jotta voitaisiin aloittaa lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien tiiviimpi yh-

teistyö tai, silloin kun se on tarkoituksenmukaista, käyttää yhtä palveluntarjoajaa.

Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan (SES) kehittämisen tavoitteena on ehkäistä ja poistaa monien EU:n jäsenmaiden ilmatilan ruuhkautumisesta ja lentoliikenteen myöhästymisestä aiheutuvia haittoja. Hankkeen tärkein tavoite on lisätä ilmaliikenteen hallintajärjestelmän kapasiteettia ja saavuttaa näin suurempia lentoreittejä, säästöjä lentoajoissa, täsmällisempiä lentoaika- tauluja ja vähemmän ilmaliikenteen päästöjä. Käytännössä näiden tavoitteiden toteuttamiseen pyritään toiminnallisten ilmatilanlohkojen (Functional Airspace Block, FAB) perustamisen kautta. Vuodelta 2009 peräisin olevan SES II asetuksen mukaan EU:n jäsenvaltioiden on perustettava toiminnalliset ilmatilan lohkot 4. joulukuuta 2012 mennessä. Kahden jo perustetun lohkon lisäksi ollaan parhaillaan perustamassa kaikkiaan seitsemää toiminnallista ilmatilan lohkoa NEFAB mukaan lukien.

Puolustusvaliokunta pitää yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan liittyviä tavoitteita kannatettavina. Valiokunta toteaa, että Suomen ilmatila on yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan reuna- aluetta, mutta toteutuessaan edellä mainitut tavoitteet voivat sujuvoittaa myös Suomen ilmatilassa tapahtuvaa liikennöintiä. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan perustaminen koskee siviili-ilmailua, mutta sillä on välittömiä ja välillisiä vaikutuksia myös sotilaalliselle maanpuolustukselle.

SES I ja SES II -asetukset eivät vaikuta valiokunnan saaman selvityksen mukaan jäsenvaltioiden omaa ilmatilaa koskevaan suvereniteettiin eivätkä myöskään estä ryhtymästä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen keskeisten turvallisuus- tai puolustusetujen suojaamiseksi. Vaikka EU-lainsäädäntö koskee vain siviili-ilmailun järjestämistä, vaikuttavat asetukset myös sotilasilmailuun ilmatilan rajallisuudesta johtuen. Jäsenvaltiot arvioivat kansallisella tasolla siviili- ja sotilasilmailun tarpeet ilmatilan käytöstä päätettäessä. SES I -puiteasetusta hyväksytessä EU:n jäsenmaat sitoutuivat lausumassa toimimaan yhteistyössä kansalliset sotilaalliset tarpeet huomioon ottaen ja tehostamaan siviili-

ja sotilasalan läheistä yhteistyötä ilmatilan turvallisen käytön takaamiseksi.

Valiokunta korostaa, että yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 549/2004 (ns. puiteasetus) suojalausekkeessa todetaan, että asetus ei estä jäsenvaltioita soveltamasta toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen keskeisten turvallisuus- tai puolustusetujen suojaamiseksi. Näin ollen jäsenvaltioilla on kansallisesti mahdollisuus järjestää ilmatilan käyttö siten, että sotilaallinen koulutus ja harjoitustoiminta tapahtuu tehokkaasti ja suorituskysymykset täyttäen kuitenkin ilmatilan joustavan käytön periaatteiden mukaisesti.

Sotilaallisen maanpuolustuksen näkökulmasta puolustusvaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota ilmaliikennepalvelujen ja sääpalvelujen tuottamiseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. palveluntarjonta-asetuksen ((EY) N:o 550/2004) mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että ilmaliikennepalvelua tarjotaan yksinoikeudella niiden vastuulla olevassa ilmatilassa. Ilmailulain 116 §:n mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö on sisäasiainministeriötä ja puolustusministeriötä kuultuaan nimennyt Suomen lentotiedotusalueella ilmaliikennepalvelun tarjoajaksi Finavia Oyj:n joulukuuhun 2018 saakka lukuun ottamatta Seinäjoen, Mikkelin ja Sodankylän lentopaikkojen lentotiedotusvyöhykkeitä. Nimeämisessä on otettava huomioon muun muassa aluevalvontaan ja kriisitilahallintaan liittyvien tehtävien suorittamismahdollisuudet.

Edellä mainittu palveluntarjonta-asetus mahdollistaa sääpalvelun tarjoajan nimeämisen kansallisella tasolla. Liikenne- ja viestintäministeriö on sisäasiainministeriötä ja puolustusministeriötä kuultuaan nimennyt Ilmatieteen laitoksen siviili-ilmailun lentosääpalvelun tarjoajaksi yksinoikeudella Suomen lentotiedotusalueella. Nimeäminen on määräaikainen kesäkuuhun 2016 saakka.

Sotilasilmailu käyttää Suomessa kaikkea siviili-ilmailun sääpalvelua ja sen lisäksi sotilasilmailulle tuotetaan erityisesti sen tarpeisiin suunniteltuja palveluja. Maanpuolustuksellisten syi-

den vuoksi puolustusvoimat on sitoutunut tilaamaan kaiken sotilasilmailun tarvitseman palvelun Ilmatieteen laitokselta. Ilmatieteen laitoksesta annetun lain (585/1967) 1 §:n mukaan Ilmatieteen laitoksen tehtävänä on tuottaa toimialansa palvelut, erityisesti lentosääpalvelut, maanpuolustuksen turvaamiseksi ja puolustusvoimien muun toiminnan varmistamiseksi. Integroidun siviili- ja sotilasilmailun sääpalvelun tuotannon takia Ilmatieteen laitoksella katsotaan olevan myös kriisitilanteissa kyky ja riittävät resurssit tuottaa puolustusvoimien tarvitsemat sääpalvelut.

Puolustusvaliokunta toteaa, että siviili- ja sotilasilmailu toimivat Suomessa integroidun lennonvarmistusjärjestelmän puitteissa käyttäen yhteisiä lennonjohtorakenteita, yhteistoimintalentoasemia, tietojärjestelmiä ja henkilöstöä. Liikenne- ja viestintäministeriö ja puolustusministeriö sopivat, miten lennonvarmistuspalvelujen tarjonnassa otetaan huomioon siviili- ja sotilasilmailun tarpeet ilmatilan joustavan käytön periaatteen mukaisesti.

Puolustusvaliokunta pitää edellä kuvattua järjestelyä tarkoituksenmukaisena. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jäsenvaltioilla on palveluntarjoanta-asetuksen perusteella mahdollisuus nimetä myös muussa EU-jäsenvaltiossa tai SES-lainsäädäntöä noudattavassa maassa sijaitseva palveluntarjoaja, jolla on voimassa-oleva, kansallisen valvontaviranomaisen myöntämä toimilupa kyseistä palvelua varten, tarjoamaan lennonvarmistuspalvelua ilmatilassaan. Tätä vuodesta 2004 voimassa ollutta mahdollisuutta ei kuitenkaan ole Suomessa käytetty ilmailiikennepalvelun tai sääpalvelun tarjoajaa nimittäessä.

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan on mahdollista, että mikäli jatkossa Suomen ilmatilaan tai sen osaan valittaisiin ilmailiikennepalvelun tarjoajaksi ulkomainen palveluntarjoaja, se ei ehkä kykenisi tuottamaan Suomen puolustushallinnon tarvitsemia palveluita. Tästä voisi hallituksen esityksen mukaan seurata tarve ottaa käyttöön rinnakkaisia siviili- ja sotilaslennonjohtotoimintoja sekä sääpalvelutoimintoja. Erillis- tai rinnakkaispalvelujen ar-

vioidaan hallituksen esityksessä aiheuttavan lennonvarmistuspalvelujen osalta noin 50 miljoonan euron lisäkustannukset vuodessa ja sääpalvelun osalta noin kahden miljoonan euron kustannukset vuodessa.

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan NEFAB:n perustamisen kaikki vaikutukset tulevat esille vasta sopimuksen soveltamisen ja täytäntöönpanon edetessä. Koska sopimuksella on selvästi vaikutuksia myös maanpuolustukselle ja sotilasilmailulle, valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen alueen valvonta, puolustusvoimien operatiivinen ja harjoitustoiminta sekä poikkeusoloihin varautuminen voidaan järjestää tehokkaasti. Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että erityisesti ilmailiikenne- ja sääpalvelun tuottajia valittaessa maanpuolustukselliset näkökohdat ja puolustusvoimien erityistarpeet varsinkin kriisi- ja poikkeusoloissa otetaan painotetusti huomioon lisäkustannusten ja rinnakkaisten järjestelmien luomisen välttämiseksi.

Puolustusvaliokunta korostaa tiiviin viranomaisyhteistyön merkitystä ja katsoo, että valtioneuvoston vuonna 2010 asettaman ilmatilan hallinnan neuvottelukunnan merkitys tulee korostumaan NEFAB:n perustamisen myötä. Neuvottelukunnan tehtävänä on neuvoa-antavana elimenä käsitellä siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä ottaen huomioon ilmatilan eri käyttäjien tarpeet. Valiokunta pitää oikeana valtioneuvoston tavoitetta, jonka mukaan NEFAB-neuvostossa ja sen alaisissa kolmessa komiteassa esitettävät kansalliset kannat muodostetaan ensisijaisesti ilmatilan hallinnan neuvottelukunnassa. Valiokunta painottaa liikenne- ja viestintäministeriön ja puolustusministeriön tiiviin yhteistyön merkitystä NEFAB-neuvoston ja sen alaisten komiteoiden toiminnassa.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

PuVL 6/2012 vp — HE 84/2012 vp

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Eero Suutari /kok
vpj.	Seppo Kääriäinen /kesk	Pauliina Viitamies /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Tuula Väättäinen /sd
	Pekka Haavisto /vihr (osittain)	Jyrki Yrttiaho /vr
	Timo Heinonen /kok	vjäs. Ritva Elomaa /ps
	Esko Kurvinen /kok	Saara Karhu /sd
	Pentti Oinonen /ps	Jukka Kärnä /sd
	Eero Reijonen /kesk (osittain)	Kari Tolvanen /kok (osittain).
	Mikko Savola /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

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

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 valmiuslain-säädäntöä."

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 lohkoon liittyvien Naton jäsenmaiden (Viron, Latvian ja Norjan) sotilaallista ilmatilan käyttöä määrittää Naton ohjeistus. Norjassa sotilasilmailuun käytetään erillisiä varausalueita, joiden käyttöön sotilastoimijoilla on etuoikeus. Virossa ja Latviassa ilmatilaa käyttävät ja valvovat Naton jäsenvaltiot suorittaessaan Baltian ilmavalvontaa.

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 asetuksen (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 liittoutumatto- muutta.

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 sotilaslennonjohtotoimintoja sekä sääpalvelutoimintoja. Samankaltainen tilanne voi syntyä, jos sopimuksen soveltaminen keskeytyy jonkin sopi-

musvaltion kansalliseen turvallisuuteen tai puolustukseen liittyvien tekijöiden johdosta. Lisäkustannukset ovat arvioiden mukaan lennonvarmistuspalvelujen osalta 50 miljoonaa euroa ja sääpalvelujen osalta 2 miljoonaa euroa.

Pidämme lakiesityksen valmistelua ja eduskuntakäsittelyä monilta osin puutteellisenä. Huolimatta NEFAB-sopimuksen kiistattomista hyödyistä niin siviili- kuin sotilasilmailulle pohjoiseurooppalaisen ilmatilan toiminnallisen lohkon perustamisella on siinä määrin sotilasilmailuun ja maanpuolustukseen ulottuvia vaikutuksia, että sen käsittely on syytä liittää turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteyteen ja erityisesti pohjoismaisten ilmapvoimien yhteistyö- ja verkostokehysten koko-

naistarkasteluun (ilmatilannekuvan vaihto, yhteistoimintakykyjen kehittäminen [interoperability] Naton ilmapuolustuksen kanssa, Suomen osallistuminen Naton Baltian ilmavalvontaharjoituksiin ja valmistelussa oleva Islannin ilmatilan valvonta jne.).

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,

että eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta keskeyttää hallituksen esityksen käsittelyn ja siirtää sen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteyteen sekä ottaa edellä todetun huomioon.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2012

Jyrki Yrttiaho /vr
Jussi Niinistö /ps

Pentti Oinonen /ps
Ritva Elomaa /ps