

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kilpailun turvaamisesta ilmakuljetuksissa asetuksen (EY) N:o 868/2004 kumoamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä kesäkuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kilpailun turvaamisesta ilmakuljetuksissa (COM (2017) 289 final) ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 5 päivänä heinäkuuta 2017

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Hallitusneuvos Laura Eiro

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ
MUISTIO
19.6.2017

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KILPAILUN TURVAAMISESTA ILMAKULJETUKSISSA (ASETUKSEN (EY) NO 868/2004 KUMOAMINEN)

1 Ehdotusten tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 8.6.2017 ehdotuksen asetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kilpailun turvaamisesta ilmakuljetuksissa. Asetuksella kumotaan voimassa oleva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 868/2004 lentoliikennepalvelujen tarjoamiseen muista maista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista liittyviltä yhteisön lentoliikenteen harjoittajia vahingoittavilta tulta ja epäterveiltä hinnoittelukäytännöiltä suojautumisesta.

Asetusehdotus on osa komission Euroopan ilmailustrategiaa koskevan tiedonannon täytäntöönpanoa (E 4/2016 vp), jonka mukaisesti pyritään löytämään keinoja kolmansien maiden ja niiden lentoyhtiöiden epäreilujen käytäntöjen estämiseksi. Komission arvion mukaan joidenkin kolmansien maiden yhtiöt saattavat saada epäreilua kilpailuetua niiden harjoittamien syrjivien käytäntöjen ja valtiontukien vuoksi. Epäreilut käytännöt voivat johtaa pitkällä aikavälillä yhtiöiden määrän vähenemiseen ja saattavat johtaa määräävän markkina-aseman tai monopolien muodostumiseen.

Matkustajien näkökulmasta epäreilut käytännöt voivat johtaa valinnanmahdollisuuksien ja saavutettavuuden vähenemiseen sekä korkeampiin lipunhintoihin. Asetuksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa avoimet ja kilpaillut lentoliikennemarkkinat ja luoda mekanismi, jolla Euroopan komissio voi tarvittaessa puuttua epäreiluihin käytäntöihin.

2 EU-oikeuden mukainen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Aloite perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohtaan.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Komission mukaan ehdotettuja toimenpiteitä ei voida tehokkaasti toimeenpanna kansallisella tasolla, vaan tähän tarvitaan EU-tason toimia. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että EU:n toiminnan sisältö ja muoto eivät ylitä sitä mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (Sopimus Euroopan unionista 5 art. 4 kohta). Komission mukaan ehdotuksessa ei ylitetä sitä mikä on asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen. Ehdotetun asetuksen ei ole katsottu olevan ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa.

3 Ehdotusten keskeinen sisältö

Johdanto-osan kappaleissa esitetään asetuksen tavoite, joka on taata tasapuolinen kilpailu unionin lentoliikenteen harjoittajien ja kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien välillä sellaisten olosuhteiden ylläpitämiseksi, jotka edistävät yhteyksien hyvää toimivuutta.

Ehdotuksen I luku sisältää yleisiä säännöksiä. Luvussa vahvistetaan asetuksen soveltamisala ja joukko määritelmiä, jotta asetus ja erityisesti asetuksen kohteena olevat käytännöt voidaan ymmärtää oikein.

II luku sisältää yleiset säännöt menettelyistä. Säännöt koskevat tutkimuksen aloittamista ja suorittamista. Luvussa säädetään, että tutkimus voidaan aloittaa jäsenvaltion, EU:n lentoliikenteen harjoittajan tai EU:n lentoliikenteen harjoittajien yhteenliittymän tekemän valituksen perusteella tai komission omasta aloitteesta. Siinä vahvistetaan edellytykset, joilla komissio voi päättää tai kieltäytyä tutkinnan aloittamisesta, ja täsmennetään menettely, jota on noudatettava ilmoitettaessa tutkimuksen aloittamisesta. Siinä määritetään komission oikeus hankkia kaikki tiedot, jotka se katsoo tarpeelliseksi tutkimuksen suorittamiseksi ja saamiensa tai keräämiensä tietojen oikeellisuuden tarkistamiseksi. Siinä määritellään myös tutkimuksen kaksi mahdollista tarkoitusta, jotka koskevat joko sovellettavien kansainvälisten velvoitteiden rikkomista (nk. 'rikkomuslinja') tai kolmannen maan tai kolmannen maan yhteisön käyttöön ottamia käytäntöjä, jotka vaikuttavat kilpailuun ja aiheuttavat vahinkoa tai vahingon uhkaa unionin lentoliikenteen harjoittajille (nk. 'vahinkolinja'). Lisäksi tässä luvussa vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti tutkimus on tehtävä ja joiden mukaan asianosaiset voivat tutustua tutkimukseen liittyviin tietoihin. Se sisältää myös säännöksiä, jotka koskevat yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, luottamuksellisuutta ja tietojen ilmaisemista.

III luvussa kuvataan toimet, joilla sovellettavan kansainvälisen oikeuden rikkomista koskevat menettelyt saatetaan päätökseen joko korjaustoimenpitein tai ilman niitä. Tältä osin käytettävissä olevat toimenpiteet ovat erityisesti ne, joista säädetään sovellettavat kansainväliset velvoitteet sisältävässä säädöksessä.

IV luku sääntelee tapauksia, joissa on kyse kilpailuun vaikuttavista käytännöistä. Tätä varten siinä vahvistetaan ensin edellytykset, joilla vahingon tai vahingon uhan olemassaolo voidaan todeta. Siinä vahvistetaan myös edellytykset, joiden mukaisesti menettely voidaan keskeyttää tai saattaa päätökseen joko korjaustoimenpitein tai ilman niitä. Siinä säädetään mahdollisuudesta ottaa käyttöön rahoituksellisia tai toiminnallisia toimenpiteitä, joilla on tarkoitus korjata vahinko tai vahingon uhka, ja edellytetään, etteivät toimenpiteet ylittä sitä mikä on tarpeen korjaamisen kannalta ottaen huomioon, että toimenpiteiden tavoitteena ei ole rangaista kolmannen maan lentoliikenteen harjoittajaa vaan palauttaa tasapuolinen kilpailutilanne. Tässä luvussa määritellään myös edellytykset, joiden täytyessä korjaustoimenpiteitä voidaan tarkastella uudelleen.

Lopuksi V luku sisältää säännökset, jotka koskevat komiteamenettelyä, asetuksen (EY) N:o 868/2004 kumoamista ja asetuksen voimaantuloa.

4 Vaikutukset Suomessa

4.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Asetusehdotuksessa tarkoitetut toimenpiteet kuuluvat lainsäädännön alaan.

4.2 Taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset

Ehdotuksesta ei aiheudu sellaisenaan taloudellisia vaikutuksia matkustajille, lentoliikenteen harjoittajille tai valtiolle.

Tapauskohtaisesti määrättävien korjaustoimenpiteiden toteutumisesta aiheutuvia välillisiä tai välittömiä taloudellisia vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa arvioida, mutta ne voivat olla lentoliikenteen harjoittajien kannalta merkittäviä. Suurimmat taloudelliset riskit liittyvät siihen että kolmannet maat ryhtyvät vastatoimiin EU:n lentoliikenteen harjoittajia vastaan, jos EU ryhtyy yksipuolisiin toimiin niiden lentoyhtiötä vastaan, tai siihen, että asetuksen soveltaminen vaikuttaa EU-yhtiöiden keskinäiseen kilpailuasetelmaan. Mikäli lentoliikenteen tarjonta vähenisi, nostaisi se lentolippujen hintoja sekä huonontaisi alueellista saavutettavuutta.

4.3 Ahvenanmaan asema

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

5 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely

Komissio esitteli asetusehdotuksen neuvoston ilmailutyöryhmässä 14.6.2017. Ehdotuksen varsinainen käsittely alkaa neuvoston ilmailutyöryhmässä Viron puheenjohtajuuskaudella alustavasti heinäkuussa 2017.

Asetusehdotus sekä siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut EU-asioiden komitean alaisen liikennejaoston (EU-22) kirjallisessa menettelyssä 20. – 23.6.2017.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä saavutettavuuden turvaamista avoimen ja markkinoita avaavan lentoliikennepolitiikan avulla sekä EU:n sisällä että suhteessa kolmansiin maihin.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kansainvälisiin kysymyksiin pitäisi hakea ensisijaisesti kansainvälisiä ratkaisuja. Kilpailurajoituksia, -vääristymistä tai rikkeitä koskevat määrittelyt tulisi ensisijaisesti tehdä kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) tai maailman kauppajärjestön (WTO) piirissä.

Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen tavoitetta taata tasapuolinen kilpailu EU:n lentoliikenteen harjoittajien ja kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien välillä sellaisten olosuhteiden ylläpitämiseksi, mitkä edistävät yhteyksien hyvää toimivuutta.

Asetusehdotuksella ei tulisi voida puuttua jäsenvaltioiden tekemiin kahdenvälisiin sopimuksiin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa eikä niissä sovittuihin liikenneoikeuksiin. Kahdenvälisen sopimusjärjestelmän johdosta EU:n ulkopuolisten valtioiden mahdollisesti päättämät vas-

tatoimien seuraamukset saattaisivat kohdistua tapauskohtaisesti suoraan yhteen tai useampiin jäsenvaltioihin.

Asetusehdotuksen ei tulisi vääristää kilpailua EU:n sisämarkkinoilla. Suomi pyrkii vaikuttamaan siihen, ettei ehdotuksen myötä pääse muodostumaan tilannetta, jossa Euroopan vaikutusvaltaisimmat lentoyhtiöt suojaavat markkinaosuuksiaan pienempien jäsenmaiden lentoyhtiöiden kilpailulta.

Asetusehdotuksen soveltamisalaa tulisi pyrkiä täsmentämään siten, että ehdotus rajattaisiin koskemaan vain maita, joiden kanssa EU on tehnyt kattavan lentoliikennesopimuksen. Vaihtoehtoisesti tulisi pyrkiä esimerkiksi kasvattamaan jäsenvaltioiden roolia korjaustoimenpiteiden suhteen.

Asetusehdotuksella ei saisi myöskään olla vaikutuksia jäsenvaltioiden ja komission välisiin toimivaltuuksiin lentoliikenteessä.