

U 59/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu SES2+-asetus) sekä asetuksen (EU) 2018/1139 muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä syyskuuta 2020 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (COM (2020) 579 final, uudelleenlaadittu SES2+-asetus) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1139 muuttamiseksi koskien Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston kyvykkyyttä toimia yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan suorituskyvyn tarkastuselimenä (COM (2020) 577 final) sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2020

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Neuvotteleva virkamies Mira Karppanen

EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSIKSI: UUDELLEENLAADITTU SES2+-ASETUS SEKÄ ASETUKSEN (EU) 2018/1139 MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 22 päivänä syyskuuta 2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (COM (2020) 579 final, uudelleenlaadittu SES2+-asetus) ja ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1139 muuttamiseksi koskien Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston kyvykkyyttä toimia yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan suorituskyvyn tarkastuselimenä (COM (2020) 577 final).

Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa (Single European Sky, jäljempänä myös ”SES”) koskeva aloite käynnistettiin 20 vuotta sitten parantamaan eurooppalaisen ilmatilan organisoinnin ja hallinnan yleistä tehokkuutta uudistamalla lennonvarmistuspalveluja tarjoavaa toimialaa. Lennonvarmistuspalveluilla tarkoitetaan ilmaliikennepalveluja, viestintä-, suunnistus- ja valvontapalveluja, lennonvarmistukseen tarkoitettuja sääpalveluja sekä ilmailutiedotuspalveluja. SES-asetukset koskevat siviili-ilmailua. Muun muassa samassa ilmatilassa toimimisesta ja yhteisten lennonvarmistuspalvelujen käyttämisestä johtuen SES:lla on kuitenkin vaikutus myös sotilasilmailuun.

SES:n tavoitteena on yhtenäistää jäsenvaltioittain pirstaloitunutta Euroopan ilmatilaa. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan arvioidaan tuottavan valtavia hyötyjä ilmatilan kapasiteetin maksimoinnin, ilmaliikennepalvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten vähentymisen, turvallisuuden parantumisen sekä lentoliikenteen ympäristövaikutusten vähentymisen kautta.

SES:iä on aiemmin kehitetty kahdella lainsäädäntöpaketilla, SES I:llä ja SES II:lla. SES I koostuu seuraavasta neljästä asetuksesta: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 549/2004 (jäljempänä ”puiteasetus”), lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 550/2004 (jäljempänä ”palveluntarjoaja-asetus”), yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 551/2004 (ns. ”ilmatila-asetus”), ja eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 552/2004 (ns. ”yhteentoimivuus-asetus”). Näillä asetuksilla ilmaliikenteen hallinnasta tehtiin osa EU:n yhteistä liikennepoliittikkaa.

SES II puolestaan koostuu vuonna 2009 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta 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 suorituskyvyn ja kestävyuden parantamiseksi (EY) N:o 1070/2009, jolla tarkistettiin kaikkia neljää SES I -asetusta. Taustalla oli se, että Euroopan komissio arvioi, että Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmä oli lähes-tyvässä suorituskyvynsä rajoja ja että sen tehokkuudessa oli parantamisen varaa.

SES-sääntelyyn vaikutti omalta osaltaan vuonna 2013 hyväksytty Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASAn nk. toinen laajennus. Kun lennonvarmistuksen EU-turvallisuussääntely oli siihen saakka perustunut yksinomaan SES-säädöksiin, saatettiin silloin voimassa olleen EASA-asetuksen (EY N:o 216/2008) muutoksella myös lennonvarmistussektori EASA-lainsäädäntökehikon piiriin.

Vuonna 2013 komissio teki ns. SES2+-aloitteen, jolla oli tarkoitus korjata tuolloin toiminnan tehokkuudessa sekä institutionaalisessa rakenteessa tunnistettuja puutteita. Ehdotuksen käsittely kariutui kuitenkin Euroopan parlamentissa Espanjan ja Iso-Britannian väliseen kiistaan Gibraltarin asemasta. SES2+-ehdotuksesta on annettu eduskunnalle tieto valtioneuvoston kirjelmällä U 54/2013.

SES-sääntelyn päivittäminen on noussut keskusteluihin ja viime vuosina komissio on käynnistänyt selvityksiä siitä, miten SES:n tulevaisuutta tulisi edistää. Ilmatilan arkkitehtuuria koskevassa selvityksessä (englanniksi ”Airspace Architecture Study”) analysoitiin, mistä nykyiset ongelmat johtuvat ja miten ne voitaisiin ratkaista. Viisaiden henkilöiden ryhmä (englanniksi ”Wise Persons Group”) mietti Euroopan ilmatilan hallinnan visiota sekä lyhyen ja pitkän aikavälien keinoja yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteen saavuttamiseksi. Suomi järjesti Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajakaudellaan yhdessä komission kanssa Digital European Sky -konferenssin syyskuussa 2019, jolloin keskustelujen lähtökohdaksi otettiin edellä mainitut selvitykset. Konferenssissa ilmailualan toimijat antoivat komissiolle yhteisen julistuksensa SES:n edistämiseksi. Lisäksi liikenneneuvoston kokouksessa 2.12.2019 Suomen johdolla käytiin periaatekeskustelu yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tulevaisuudesta. Kokouksen päätteeksi neuvosto pyysi komissiota toimittamaan ehdotuksia SES 2+-ehdotuksen päivittämiseksi, jotta neuvoston valmisteluelimet voivat edetä lainsäädännön uudistamisessa. Nyt käsillä oleva asetusehdotus pohjautuu siten pääosin komission vuonna 2013 tekemään SES2+-aloitteeseen.

Lennonvarmistuspalveluiden hinnoittelu on EU-tasoisesti säänneltyä. Edellä kuvattu EU-sääntely sisältää EU-tasoiset ja kansallisesti asetettavat lennonvarmistuspalveluita koskevat suorituskykytavoitteet. Näihin pohjautuen kansallisesti tai toiminnallisten ilmatilalohkojen maiden kesken laaditaan suorituskyky suunnitelma, joka sisältää muun muassa lennonvarmistuksen kansalliset suorituskykytavoitteet sekä ilmatilan käyttäjien (mm. lentoyhtiöt, sotilas- ja muu viranomaisilmailu) maksettavaksi tulevien kustannusten yksikköhinnat.

2 Ehdotusten tavoite

Euroopan ilmatila on viime vuosien aikana ruuhkautunut, koska lentoliikenteen kysyntä on ylittänyt lennonvarmistuksen kapasiteetin tietyillä alueilla. Ruuhkat ovat saaneet aikaan pahoja viiveitä lentoliikenteessä, erityisesti vuosina 2018 ja 2019. Muun muassa ruuhkien sekä taloudellisten syiden vuoksi lentoyhtiöt eivät ole aina lentäneet suorinta mahdollista reittiä. Nämä tekijät johtavat pidempiin matka-aikoihin ja lisäävät myös päästöjä, kun polttoaineen kulutus kasvaa. Vuonna 2020 tilanne on ollut toinen COVID-19-pandemian aiheuttaman tilapäisen poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Lentoliikennemäärät ovat romahtaneet eri jäsenmaiden tekemistä toimenpiteistä, kuten valtioiden rajojen sulkemisesta, sekä matkustajamäärien ehtymisestä johtuen. COVID-19-pandemia onkin osoittanut, ettei lennonvarmistuspalveluiden suorituskyky- ja maksusääntely ole kovin joustava eikä pysty esimerkiksi huomioimaan liikennemäärien poikkeuksellisen suuria poikkeamia liikenne-ennusteesta. Asetusehdotuksen tavoitteena antaa mahdollisuuksia on puuttua erityisesti näihin ongelmiin.

Uudelleenlaaditun SES 2+-asetuksen tavoitteena onkin parantaa eurooppalaisen ilmatilan organisoinnin ja hallinnan yleistä tehokkuutta uudistamalla lennonvarmistuspalveluja tarjoavaa

toimialaa. Tavoitteena on saavuttaa näin täsmällisempiä lentoaikatauluja, suurempia lentoreittejä, säästöjä lentoajoissa sekä vähentää lentoliikenteen päästöjä.

Lainsäätöhankkeella pyritään myös parantamaan EU:n lentoliikennejärjestelmän kilpailukykyä. Sen tarkoitus on tehostaa ilmaliikennepalvelujen suorituskykyä, parantaa ilmaliikenteen hallintakapasiteetin käyttöä, varmistaa lennonvarmistuspalvelujen tarjonnan avoimuus ja vahvistaa kansallisten valvontaviranomaisten asemaa sekä lujittaa suorituskykytavoitteiden vahvistamisprosessia. Lisäksi asetuksella on tarkoitus vahvistaa verkon hallinnoijan eli Network Managerin roolia ja toimivaltuuksia sekä luoda Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto EASA:n yhteyteen hallinnollisesti uusi suorituskyvyn tarkastuselin (Performance Review Body).

3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

3.1 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu SES2+-asetus)

Asetusehdotuksessa on yhdistetty neljä SES-asetusta yhdeksi asetukseksi. Tämä on edellyttänyt niiden muuttamista ja säädös on jäsennelty kuuteen lukuun. Ensimmäinen luku sisältää yleisiä säännöksiä, kuten soveltamisalan ja määritelmiä. Toinen luku sisältää kansallista valvontaviranomaista koskevaa sääntelyä. Kolmas luku käsittelee palveluntarjontaa. Neljännessä luvussa säädetään verkon hallinnoinnista (Network Management). Viides luku sääntelee ilmatilan yhteensopivuutta ja teknologisia innovaatioita. Kuudes luku sisältää loppusäännökset.

Kansalliset viranomaiset (2 artiklan määritelmät 39 ja 40 sekä 3,4 ja 5 artiklat)

Asetusehdotuksen mukaan kansallisten valvontaviranomaisten roolia vahvistetaan ja ne olisi organisaation ja rahoituksen puolesta eriytettävä täydellisesti niiden valvomista lennonjohto-organisaatioista. Kansallisten valvontaviranomaisten keskeinen tehtävä on varmistaa, että lennonvarmistuspalvelun tarjoajat ja lentokenttäoperaattorit noudattavat niille asetettuja määräyksiä. Uusia tehtäviä kansalliselle valvontaviranomaiselle ovat lennonvarmistuspalveluntarjoajan taloudellisen todistuksen myöntäminen sekä miehittämättömän ilmailun palveluita koskevan yleistietopalvelun tarjoajan (Common Information Service, CIS) hinnoittelun arvioiminen ja vahvistaminen. Lentoturvallisuusvalvonnan ja taloudellisen valvonnan keskinäistä suhdetta kirkastetaan. Lisäksi asetetaan tarkempia vaatimuksia palkatun henkilöstön pätevyydelle ja riippumattomuudelle sekä viranomaisen riittävän rahoituksen varmistamiselle.

Suorituskyky- ja maksujärjestelmän kehittäminen (2 artiklan 3, 18-22, 29, 30, 45, 55, 56 määritelmät, 6,7 ja 10-25 artiklat)

Voimassa olevan suorituskyky- ja maksusäätelyn mukaan kansallinen viranomainen laatii kansallisen suorituskykysuunnitelman ja Euroopan komissio arvioi ja hyväksyy sen. Ehdotuksen mukaan kansallisen suorituskykysuunnitelman laatisi jatkossa ilmaliikennepalveluntarjoaja. Suunnitelman terminaalipalveluita ja niiden maksuja koskevan osuuden arvioisi ja hyväksyisi jatkossa kansallinen viranomainen ja en route- eli reittipalveluita- ja maksuja koskevan osuuden suorituskyvyn tarkastuselin. Terminaalipalveluilla tarkoitettaisiin lähestymis- ja lähilennonjohdon palveluita ja lentopaikan lentotiedotuspalveluita. Lennonaikaisella reittipalveluilla tarkoitettaisiin ilmaliikennepalvelua lennon ollessa ilmassa (pois lukien laskeutuminen ja nousuvaihe) sekä niitä lennonvarmistuspalveluita, joita tarvitaan lennonaikaisen ilmaliikennepalvelun tarjoamiseen. Ehdotuksen mukaan lennonvarmistuspalveluiden maksuja tulisi muuttaa kannustamaan lennonvarmistuspalveluiden tarjoajia, lentokenttiä ja ilmatilan käyttäjiä ympäristönäkökulmien huomioon tai parempaan palvelun laatuun, kuten kestävien polttoai-

neiden käyttöön, kapasiteetin kasvattamiseen, viiveiden vähentämiseen ja muuhun kestävään kehitykseen.

Lisäksi tarkennettaisiin lennonvarmistuspalvelun tarjoajien vaatimuksia taloudellisesta vakaudesta ja riittävästä vastuu- ja vakuutuskattavuudesta, jonka osoittamiseksi heidän pitäisi hakea kansalliselta valvontaviranomaiselta taloudellista todistusta (economic certificate). Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti lennonvarmistuspalvelun tarjoajista jäsenvaltio nimeää ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoajat yksinoikeudella tuottamaan palveluita sen vastuulla olevassa ilmatilassa. Jatkossa vain ilmaliikennepalvelun tarjoaja nimettäisiin näin. Sääpalvelun ja muiden lennonvarmistuksen tukipalveluiden tarjoamisesta lisää jäljempänä.

Ehdotuksella lyhennettäisiin suorituskyksääntelyn viiteajanjaksoja viidestä vuodesta vähintään kahteen ja enintään vuoteen viiteen. Sääntelyn joustavuutta lisättäisiin myös säätämällä siitä, miten suorituskykytavoitteita voitaisiin muuttaa kesken viiteajanjakson, jolleivät ne enää vastaa tilannetta. Komissiolle annettaisiin valtuus asettaa yhtenäinen reittipalveluiden yksikkömaksu täytäntöönpanoasetuksella, kun ilmatila jälleen COVID-19-pandemiasta toipumisen jälkeen ruuhkautuu. Yksikkömaksu perustuisi lennonvarmistuspalveluntarjoajien yksikkömaksujen painotettuun keskiarvoon eikä se saisi aiheuttaa vaikutuksia palveluntarjoajien tuottoihin. Lisäksi komissiolle ehdotetaan täytäntöönpanoasetusten antamisvaltuuksia koskien suorituskyky- ja maksusääntelyn täytäntöönpanoa.

Tukipalveluiden sekä lähestymis- ja lähilennonjohtopalveluiden kilpailuttaminen (2 artiklan 4, 6, 10, 23, 38 määritelmät sekä 7 ja 8 artiklat)

Asetusehdotuksen mukaan lennonvarmistuksen tukipalvelujen (viestintä- ja valvontapalvelut, ilmailutiedotuspalvelut, ilmaliikenteen tietopalvelut ja sääpalvelut) sekä lähestymis- ja lähilennonjohdon palveluiden tarjoaminen voidaan järjestää markkinaehtoisesti niiden tehokkuuden parantamiseksi. Ilmaliikennepalveluntarjoajalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus kilpailuttaa lennonvarmistuksen tukipalvelut. Tukipalveluiden tarjoajien täytyy kuitenkin täyttää tietyt edellytykset, mukaan lukien kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevat vaatimukset. Lentopaikan pitäjällä puolestaan olisi oikeus kilpailuttaa lähilennonjohdon palvelut. Jäsenvaltion niin salliessa, lentopaikan pitäjällä tai kansallisella valvontaviranomaisella olisi lisäksi oikeus kilpailuttaa lähestymislennonjohtopalvelut. Tukipalvelut sekä lähestymis- ja lähilennonjohtopalvelut on kilpailutettava avoimesti ja läpinäkyvästi. Ilmaliikennepalveluihin sovellettaisiin edelleen nimeämisvaatimusta.

U-space-ilmatiloissa tarjottavien palveluiden hinnoittelu (2 artiklan 22 määritelmä, 9 artikla)

Uudelleenlaaditussa SES2+-asetuksessa säänneltäisiin myös miehittämättömän ilmailun palveluita sisältävien U-space-ilmatiloissa tarjottavan yleispalvelun hinnoittelusta. Ehdotuksen mukaan ilmaliikennepalvelun tarjoajien olisi annettava yleistietopalvelun tarjoajille tarpeellinen operatiivinen data ja säädetään näiden tietojen luovuttamisen kustannuksista. Lisäksi säädetään liikevaihdon läpinäkyvyyden varmistamisesta.

Komissio on antanut EASA-komitean jäsenille täytäntöönpanoasetusehdotuksen U-space-ilmatilojen perustamisesta 16.6.2020. Tieto täytäntöönpanoasetusehdotuksesta on annettu eduskunnalle U-kirjelmällä U 38/2020.

Verkon hallinnointi (2 artiklan määritelmät 26-28, 31 artiklat)

Asetusehdotuksen mukaan Eurocontrolin yhteydessä toimivan verkon hallinnoijan (Network Manager) roolia vahvistetaan. Tämä tarkoittaa sitä, että verkon hallinnoijalle voitaisiin osoit-

taa Euroopan laajuisia keskitetympiä tehtäviä, kuten ilmatilan suunnittelua. Tämä auttaisi maksimoimaan ilmaliikenneverkon tehokkuuden. Euroopan unionin ilmaliikenteen hallintaverkko on ollut käytössä vuodesta 2011 ja sen hallinnoija on keskeinen tekijä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanossa. Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä verkon hallinnoijan toimivaltuuksia ja tehtäviä. Ehdotuksessa säädetään myös ilmaliikenteen tietojen saatavuudesta ja niihin pääsystä.

Muu sääntely

Ehdotuksessa säädetään ilmatilan joustavasta käytöstä, yhteisistä innovatiivisista hankkeista sekä eri tahojen kuulemisesta. Jäsenvaltioita ei enää velvoiteta toimimaan toiminnallisissa ilmatilalohkoissa, kuten voimassa oleva sääntely edellyttää. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin valita jatkaa niiden toimintaa.

3.2 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1139 muuttamiseksi koskien Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston kyvykkyyttä toimia yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan suorituskyvyn tarkastuselimenä

Ehdotuksessa perustettaisiin suorituskyvyn tarkastuselin (Performance Review Body, PRB) EASA:n yhteyteen hallinnollisesti. Elin olisi kuitenkin EASA:sta itsenäinen. Suorituskyvyn tarkastuselimen tehtävät liittyisivät muun muassa reittipalveluita koskevien kansallisten suorituskykysuunnitelmien arviointiin ja hyväksymiseen, komission neuvomiseen suorituskykyta-voitteiden asettamisen osalta, lennonvarmistuspalveluidentarjoajien reittipalveluiden suoriutumisen arviointiin sekä korjaavien toimenpiteiden asettamiseen, kun tavoitteita ei saavuteta. EASA-asetus on uudistettu laajasti vuonna 2018. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa asetusta muilta osin kuin lisäämällä asetukseen suorituskyvyn tarkastuselintä koskevat säännökset.

Ehdotuksen mukaan suorituskyvyn tarkastuselimen toiminnasta koituvat kustannukset mak-
saisivat ilmaliikennepalveluntarjoajat eli viime kädessä ilmatilan käyttäjät osana reittimaksuja.

4 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetusehdotusten oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta. Ehdotuksiin sovellettaisiin tavallista lainsäätämisympäristystä. Valtioneuvosto katsoo, että säädösehdotukset on annettu oikealla oikeusperustalla ja että ne ovat suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisia.

5 Ehdotusten vaikutukset Suomessa

5.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Palveluntarjoaja-asetuksen 8 artiklan ja ilmailulain (864/2014) 108.1 §:n mukaisesti ilmaliikennepalvelun tarjoajaksi Suomen lentotiedotusalueella on nimetty valtion omistamaan Traffic Management Finland Oy:öön kuuluva Air Navigation Services Finland Oy (jatkossa ANS Finland) lukuun ottamatta Seinäjoen ja Mikkelin lentopaikkojen lentotiedotusvyöhykkeitä. Sen lisäksi, että ANS Finland tuottaa ilmaliikennepalvelua yksinoikeudella Suomen ilmatilassa, sen tehtävänä on myös tarjota ilmailutiedotuspalvelua sekä viestintä-, suunnistus- ja valvontapalveluita ja näihin liittyviä tukipalveluita Suomen ilmatilassa. Seinäjoen lentoasemalla

ilmaliikennepalvelua tarjoaa Seinäjoen Lentoasema Oy ja Mikkelin lentoasemalla Mikkelin kaupunki. Nimeämiset ovat voimassa toistaiseksi. Asetusehdotus ei edellytä muutosta ilmaliikennepalvelun tarjoajien nimeämistä koskevaan sääntelyyn, koska ne säilyvät luonnollisina monopoleina. Nimeämiset tulisi kuitenkin muuttaa määräaikaisiksi, enintään kymmeneksi vuodeksi.

Palveluntarjoanta-asetuksen 9 artiklan ja ilmailulain 108.2 §:n mukaisesti Ilmatieteen laitos on nimetty siviili-ilmailun lentosääpalvelun (lentosääennuste-, lentosäähavainto- ja lentosäävaroituspalvelut) tarjoajaksi yksinoikeudella Suomen lentotiedotusalueella. Nimeäminen on voimassa toistaiseksi. ANS Finland vastaa siviili-ilmailun sääpalvelun tuotteiden viestityksestä käyttäjille. Asetusehdotuksessa on poistettu sääntely koskien sääpalvelun tarjoajan nimeämistä yksinoikeudella eli ilmailulain 108.2 §:ää olisi tältä osin muutettava. Näin ollen siirtymäkauden päättyessä sääpalveluja saisi Suomen lentotiedotusalueella tarjota mikä tahansa sääpalvelun tarjoamiseen oikeuttavan SES-lainsäädännön mukaisen toimiluvan haltija. Asetusehdotuksen 8 artiklan mukaan palveluntarjoajaksi voidaan kuitenkin valita vain sellainen palveluntarjoaja, joka täyttää tietyt edellytykset, kuten turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvät kansalliset vaatimukset (jatkoissa ns. ”suojalauseke”).

Siviili- ja sotilasilmailu toimivat Suomessa niin sanotun integroidun lennonvarmistusjärjestelmän puitteissa, mikä tarkoittaa, että ne käyttävät yhteisiä lennonjohtorakenteita, yhteistoi- mintalentoasemia, tietojärjestelmiä ja henkilöstöä. Sotilasilmailu käyttää myös kaikkea siviili-ilmailun sääpalvelua. Lisäksi sotilasilmailulle tuotetaan erityisesti sotilasilmailun tarpeisiin suunniteltuja palveluita. Maanpuolustuksellisten syiden vuoksi Puolustusvoimat on sitoutunut tilaamaan kaiken sotilasilmailun tarvitseman sääpalvelun Ilmatieteen laitokselta. Ilmatieteen laitoksesta annetun lain (212/2018) 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan Ilmatieteen laitoksen tehtävänä on tuottaa toimialansa palvelut, erityisesti lentosääpalvelut, maanpuolustuksen turvaamiseksi ja Puolustusvoimien muun toiminnan varmistamiseksi sekä normaalioloissa että normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Integroidun siviili- ja sotilasilmailun sääpalvelun tuotannon takia Ilmatieteen laitoksella katsotaan olevan myös kriisitilanteissa kyky ja riittävät resurssit tuottaa Puolustusvoimien tarvitsemat sääpalvelut.

Asetusehdotuksen mukaan siviili-ilmailun sääpalvelut kuuluvat lennonvarmistuksen tukipalveluihin, jotka on mahdollista kilpailuttaa. Mikäli kilpailutuksen myötä sääpalvelun tarjoajaksi valittaisiin yksityinen ja/tai ulkomainen palveluntarjoaja, Puolustusvoimien ei ole maanpuolustuksellisten syiden vuoksi mahdollista tukea tähän palveluntarjoajaan. Sotilasilmailun palvelutarpeen ja siihen liittyvien valmiuskysymysten toteuttaminen erillisratkaisuna edellyttäisi erillisen sotilassääpalvelujärjestelmän luomista. Järjestelmä tuottaisi suurelle osalle lennopaikoista siviili-ilmailun ennusteille rinnakkaisia tuotteita. Erillinen sotilasilmailun sääpalvelujärjestelmä lisäisi myös olennaisesti (noin 2-3 miljoonaa euroa vuodessa) Puolustusvoimien sääpalvelun kustannuksia.

ANS Finland:n tehtävänä on ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain (877/2009) mukaan toimia ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten. Asetusehdotuksen 8 artiklan ”suojalausekkeella” varmistetaan, ettei elintärkeitä turvallisuuteen ja puolustukseen liittyviä intressejä vaaranneta. Suojalausekkeen arvioidaan mahdollistavan nykyisen kansallisen integroidun lennonvarmistusjärjestelmän säilymisen myös asetusehdotuksen voimaantulon myötä.

Siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamisesta säädetään ilmailulaissa. Ilmailulain 107 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ja puolustusministeriö sopivat siitä, miten ilmatilan ja ilmaliikenteen hallinnassa, lennonvarmistuspalvelun tarjonnassa sekä joustavan ilmatilan käyttöön liittyvissä menettelyissä otetaan huomioon siviili- ja sotilasilmailun tarpeet.

Mahdollisia lainsäädäntömuutoksia aiheuttaisi myös Pohjois-Eurooppalaisen toiminnallisen ilmatilalohkon (NEFAB) purkaminen, mikäli näin päätettäisiin kyseisen yhteistyömuodon velvoittavuuden poistuessa. NEFAB on perustettu vuonna 2012 Suomen, Norjan, Viron ja Latvian välisellä valtiosopimuksella.

5.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Liikenne- ja viestintävirasto toimii Suomessa ilmailun yleisenä lupa-, valvonta- ja rekisteriviranomaisena ja sille kuuluvat myös SES-sääntelyn mukaiset viranomaistehtävät. Ehdotusten myötä suorituskyky suunnitelman laatimisvastuu siirtyisi ilmaliikennepalvelun tarjoajalle. Toisaalta Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi tehtäväksi terminaalimaksujen asettaminen ja niitä koskevan suorituskyky suunnitelman hyväksyminen. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi uusia tehtäviä taloudellisen todistuksen myöntämisestä ja yleistietopalvelun hinnoittelun vahvistamisesta. Alustavasti voidaan kuitenkin arvioida, ettei muutoksilla ole merkittäviä resurssivaikutuksia, mutta tässä vaiheessa tarkempaa arviota ei ole mahdollista tehdä. Ehdotettu kieltö siirtyä valvontaviranomaisen palveluksesta ilmaliikennepalvelun tarjoajan palvelukseen kahden vuoden aikana virkatehtävän päättymisestä voi jossain määrin vaikeuttaa sekä Liikenne- ja viestintäviraston että ANS Finland:n resursointimahdollisuuksia.

5.3 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Ilmatilan käyttäjille asetusehdotus tuottaisi vuosittaisia hyötyjä lennonvarmistuspalvelujen tehostumisen myötä. EU-tasolla lentoreittien optimoinnin arvioitaisiin tuottavan lentoyhtiöille miljardiluokan säästöt, minkä lisäksi lentojen myöhästymisten vähentymiset tuottaisivat arvioiden mukaan satojen miljoonien säästöt. Pelkästään vuonna 2019 lentojen viiveiden on arvioitu maksaneen EU:ssa yhteensä noin 6 miljardia euroa. Uudenlaisten ilmaliikenteen tietopalveluiden on arvioitu luovan EU:ssa 2,2 miljardin euron markkinat ja 15 % säästöt tietopalveluiden nykyisen tuottamistapaan verrattuna. Suomessa ilmatilan hallinta on jo nykyisin varsin tehokasta ja NEFAB:ssa käytössä olevan vapaan reitityksen ilmatilan myötä myös lentoreitit ovat suorempia kuin monessa muussa jäsenvaltiossa. Voidaankin arvioida, ettei ehdotus saisi Suomessa aikaan merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Ehdotus saattaa luoda myös liiketoimintamahdollisuuksia, millä olisi myös vaikutusta kansantalouteen. Asetusehdotuksen suurimpia hyötyjä olisivat ilmatilan käyttäjät ja heidän kauttaan myös matkustajat.

Uuden suorituskyvyn tarkastuselimen luominen aiheuttaisi lisäkustannuksia lennonvarmistuspalveluntarjoajille, jotka siirtäisivät kulut reittimaksun muodossa ilmatilan käyttäjien maksettavaksi. Ehdotuksen mukaan kustannus on hyvin vähäinen lentoa kohden. Toisaalta maksusääntelyn muuttaminen ympäristö- tai palvelun laatu perusteisesti saattaa joltain osin lisätä tai vähentää toisten toimijoiden (lennonvarmistuspalveluiden tarjoajat, lentokenttäoperaattorit ja ilmatilankäyttäjät) kustannuksia. Hinnoittelun muutoksella ei kuitenkaan olisi vaikutusta ilmaliikennepalvelun tarjoajan tuloihin (revenue neutral). Mahdollisuus yhtenäisen reittimaksun asettamisesta saattaisi myös lisätä tai vähentää ilmatilan käyttäjien kustannuksia.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin kansallisen valvontaviranomaisen toiminnan järjestämisestä. Viranomaisen on käytettävä toimivaltuuksiaan puolueettomasti, riippumattomasti ja avoimesti. Riippumattomuutta korostetaan myös henkilöstön palvelukseen ottamisessa. Komissio vahvistaisi palvelukseenotto- ja valintamenettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Asetusehdotuksen mukaan viranomaisen strategisesta päätöksenteosta vastaavat henkilöt nimittäisi hallitus tai muu julkinen viranomainen, joka ei käytä suoraa määräysvaltaa lennonvarmistuspalveluiden tarjoajiin tai saa niistä hyötyä. Nykyisellään liikenne- ja viestintäministeriö vastaa ANS Finland:n emoyhtiö Traffic Management Finland Oy:n omistajaohjauksesta sekä Ilmatieteen laitoksen ja Liikenne- ja viestintäviraston tuloso-

jauksesta, mutta Liikenne- ja viestintäviraston ja Ilmatieteen laitoksen pääjohtajat nimittää valtioneuvosto.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin kansallisten valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Vahvaa yhteistyötä harjoitetaan jo nyt. Asetusehdotus ei tältä osin tuo merkittävää muutosta, vaikkakin se luo puitteet konkreettisemmille yhteistyömuodoille ja -työkaluille (esim. tietojen vaihto, asiantuntijapooli, yhteistyösopimukset).

5.4 Ympäristövaikutukset

Asetusehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia EU-laajuisesti. EU:ssa lentoliikenteen osuus kaikista hiilidioksidipäästöistä oli 3,6 prosenttia ja liikennesektorin päästöistä 13,4 prosenttia vuonna 2017. Lentoliikenteen päästöistä osa aiheutuu lennonvarmistuksen tehottomuudesta, kun lentokoneet joutuvat esimerkiksi ruuhkan vuoksi odottamaan laskeutumislupaa lentoaseman yllä tai kun ne eivät pääse lentämään kohteeseen suorinta mahdollista tai muuten ympäristöystävällisintä reittiä. Siten lentoreittien optimointi ja ruuhkien purkamisen vähentävät polttoaineen kulutusta ja lentoliikenteen päästöjä. Suomessa ilmatilan hallinta on kuitenkin jo nykyisin varsin tehokasta ja on arvioitu, ettei ehdotuksella olisi merkittäviä suoria ympäristövaikutuksia.

Keskeisempiä ympäristöä koskevia ehdotuksia ovat lennonvarmistuspalvelumaksujen muuntaminen kannustamaan lennonvarmistuspalveluiden tarjoajia, lentokenttäoperaattoreita ja ilmatilan käyttäjiä ympäristöystävällisempiin toimiin, esimerkiksi lentoyhtiön kohdalla kestävä vaihtoehtoisen polttoaineen käyttöön. Vastaavasti voitaisiin sanktioida päinvastaisesta toiminnasta. Toinen keskeinen ehdotus on komission mahdollisuus asettaa yhtenäinen reittimaksu, joka kannustaisi lentoyhtiöitä lentämään ympäristöystävällisintä reittiä, kun eri maiden eroavien lennonvarmistuspalvelun hintojen valikoinnilla ei voisi saavuttaa enää vastaavia säästöjä. Yhtenäisen reittimaksun on arvioitu vähentävän EU:ssa hiilidioksidipäästöjä 0,17 % eli 290 000 tonnia vuodessa, typpidioksidipäästöjä 0,15 % vuodessa sekä polttoaineen kulutusta 0,17 % eli 90 000 tonnia vuodessa. Lisäksi asetusehdotuksen myötä saavutettavalla lennonvarmistuskapasiteetin lisäyksellä arvioidaankin voitavan lyhentää lentoreittejä, mikä vähentää lentoliikenteen päästöjen määrää.

6 Ehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotusten arvioidaan olevan linjassa perustuslain kanssa. Ehdotuksella ei arvioida olevan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

7 Ehdotusten käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely

Euroopan komissio julkaisi uudistetun SES2+-ehdotuksen ja EASA-asetuksen muuttamista koskevan asetusehdotuksen 22.9.2020. Liikenneministerit käsittelevät ehdotuksia muuna aikana 8.10.2020 pidetyssä videoneuvottelussaan. Ehdotusten käsittely on alkanut neuvoston ilmailutyöryhmässä lokakuussa 2020 ja niiden käsittelyä jatkettaneen ainakin syksyn 2020 ajan. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei ole vielä tietoa.

Asetusehdotuksista laadittu U-kirjelmäluonnos käsiteltiin liikennejaoston kirjallisessa käsittelyssä 14.10.2020–16.10.2020. Valtioneuvoston on tarkoitus antaa U-kirjelmä eduskunnalle valtioneuvoston yleisistunnon 5.11.2020 päätöksellä.

8 Ahvenanmaan toimivalta

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

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteita ja niiden täytäntöönpanoa sekä siihen liittyvä ilmaliikenteen hallintajärjestelmän uudistamista yleisesti kannatettavana.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä sitä, että yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva säädöskokonaisuus sisällytetään yhteen asetukseen entisten neljän asetuksen sijasta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan myötä on saavutettavissa ilmatilan tehokkaampaa käyttöä, jolla voidaan vähentää lentojen viiveitä, kustannuksia ja lentoliikenteen päästöjä. Valtioneuvosto kannattaa SES-sääntelyn uudistamista tavalla, joka kannustaa parantamaan ympäristötavoitteiden saavuttamista sekä päästöjen ja lennonvarmistuksen kustannusten vähentämistä. SES 2+-ehdotuksen sisältämää komission mahdollisuutta lentoreittimaksujen yksikköhinnan yhtenäistämiseen Euroopan ilmatilassa sekä lennonvarmistuspalveluiden hinnoittelun muuttamista koskevaa sääntelyä on syytä kuitenkin täsmentää alemman asteisen sääntelyn muodossa. Valtioneuvosto kannattaa myös lentoliikenteen tietojen keräämisen, hallinnoinnin ja hyödyntämisen edistämistä mahdollistamalla uudenlaisia palveluita markkinalähtöisesti.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena säilyttää Suomen integroitu lennonvarmistusjärjestelmä myös jatkossa ja korostaa tiiviin yhteistyön merkitystä siviili- ja sotilasilmailun toimijoiden välillä. Turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvät kansalliset näkökohdat, mukaan lukien sotilaallisen maanpuolustuksen lakisäateisistä tehtävistä seuraavat erityistarpeet normaali- ja poikkeusoloissa sekä häiriötilanteissa, on jatkossakin otettava painotetusti huomioon. Tällöin vältetään lisäkustannusten ja rinnakkaisten järjestelmien luominen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ilmatilan hallinta ja suunnittelu säilyvät kansallisella tasolla, vaikka verkon hallinnoijan toimivaltuuksia kasvatetaan. Näin varmistetaan myös Puolustusvoimien operatiivisen toiminnan ja harjoitustoiminnan edellytykset. Valtioneuvosto pitää myös välttämättömänä, että tukipalvelujen, erityisesti sääpalveluiden tarjoajaksi valittavan, on täytettävä turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvät kansalliset vaatimukset. Lisäksi Puolustusvoimilla tulee olla päätäntävalta siitä, mitä tietoa sen toiminnasta voidaan jakaa Suomen rajojen ulkopuolelle tai mahdollisille ulkomaisille toimijoille.

Toiminnallisten ilmatilalohkojen velvoittavuuden poistuessa valtioneuvosto pitää tärkeänä, että nykyisin näiden kautta järjestetyt eri jäsenmaiden vaikuttamismahdollisuudet Euroopan ilmaliikenteen hallintaan säilyvät. Esimerkki tästä on, että ilmaliikennepalveluntarjoajilla säilyisi nykyistä vastaava edustus verkon hallinnoijaa ohjaavassa ryhmässä (Network Manager Board).

Ehdotuksiin sisältyy useita säännöksiä, joissa esitetään, että komissiolle annettaisiin toimivalta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Säännösten tarkemmassa muotoilussa tulee varmistaa, että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat selkeitä ja komissiolle siirrettävä toimivalta on asianmukaisesti rajattu. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti kahden vuoden karenssiin kansallisen valvontaviranomaisen ja ilmaliikennepalvelun tarjoajan välisissä henkilöstön työpaikan vaihdoksissa. Vaikka karenssin tavoite on sinänsä kannatettava, on kyseessä sen kaltainen erityisala, että ehdottoman karenssisäännön toteuttaminen voi aiheuttaa molemmille osapuolille merkittäviä rekrytointihaasteita. Myös verkon hallinnoi-

U 59/2020 vp

jalle ja suorituskyvyn tarkastuselimelle annettavien toimivaltuuksien ja tehtävien tulee olla asianmukaisesti säädettyjä. Lisäksi eräät ehdotusten mukaiset käsitteet vaativat valtioneuvoston näkemyksen mukaan täsmentämistä.