23.11.2020

Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu SES2+-asetus) sekä asetuksen (EU) 2018/1139 muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää liikenne- ja viestintävaliokuntaa asiantuntijalausuntopyynnöstä ja esittää asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Taustaa

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: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.

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. SES-sääntelyn päivittäminen on noussut keskusteluihin ja viime vuosina komissio on käynnistänyt selvityksiä siitä, miten SES:n tulevaisuutta tulisi edistää. Euroopan komissio antoikin 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). Ehdotusta on käsitelty neuvoston ilmailutyöryhmässä syksyn ajan ja se on politiikkakeskustelun aiheena 8.12.2020 liikenneneuvostossa. Ehdotuksen käsittely jatkuu neuvoston ilmailutyöryhmässä keväällä 2021. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei ole vielä tietoa.

Keskeinen sisältö

SES2+-asetusehdotuksessa on yhdistetty neljä SES-asetusta yhdeksi asetukseksi. SES2+-asetusehdotus sisältää uudenlaisen työnjaon suorituskykytavoitteiden ja –suunnitelmien valmistelussa. Ehdotuksen mukaan kansallisen suorituskykysuunnitelman laatisi jatkossa ilmaliikennepalveluntarjoaja. Ilmaliikennepalvelut jaettaisiin lennonaikaiseen reittipalveluun sekä terminaalipalveluihin, joilla tarkoitettaisiin lähestymis- ja lähilennonjohdon palveluita ja lentopaikan lentotiedotuspalveluita. Suunnitelman terminaalipalveluita ja niiden maksuja koskevan osuuden arvioisi ja hyväksyisi jatkossa kansallinen viranomainen ja reittipalveluita- ja maksuja koskevan osuuden suorituskyvyn tarkastuselin. Ehdotuksen mukaan lennonvarmistuspalveluiden maksuja tulisi myös muuttaa kannustamaan lennonvarmistuspalveluiden tarjoajia, lentokenttiä ja ilmatilan käyttäjiä ympäristönäkökulmien huomiontiin tai parempaan palvelun laatuun. Lisäksi ehdotuksen mukaan komissio voisi tarvittaessa asettaa täytäntöönpanoasetuksella yhtenäisen reittipalveluiden yksikkömaksun.

Ehdotuksen mukaan muita lennonvarmistuspalveluita kuin ilmaliikenteen reittipalvelua voitaisiin kilpailuttaa ja järjestää markkinaehtoisesti niiden tehokkuuden parantamiseksi. Palveluntarjoajien täytyy kuitenkin täyttää tietyt edellytykset, mukaan lukien kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevat vaatimukset. Ehdotus sisältää myös sääntelyä kahdesta uudenlaisesta palvelusta, ilmaliikenteen tietopalvelusta sekä valmisteilla olevaan miehittämättömän ilmailun U-space-sääntelyyn liittyvästä yhteisestä tietopalvelusta. Ehdotuksella tarkennettaisiin myös lennonvarmistuspalvelun tarjoajien vaatimuksia taloudellisesta vakaudesta ja muutettaisiin palveluntarjoajien nimeämistä koskevaa sääntelyä poistamalla sääpalvelun tarjoajan nimeäminen yksinoikeudella ja asettamalla ilmaliikennepalvelun tarjoajan nimeämiselle määräaika. Lisäksi ehdotuksen mukaan kansallisten valvontaviranomaisten itsenäistä roolia vahvistetaan.

Asetusehdotuksen mukaan Eurocontrolin yhteydessä toimivan verkon hallinnoijan (Network Manager) roolia vahvistetaan. Tämä tarkoittaa sitä, että verkon hallinnoijalle voitaisiin osoittaa Euroopan laajuisia keskitetympiä tehtäviä, kuten ilmatilan suunnittelua. Lisäksi EASA-asetusta muuttavalla asetusehdotuksella perustettaisiin hallinnollisesti EASA:n yhteyteen itsenäinen suorituskyvyn tarkastuselin (Performance Review Body, PRB). Suorituskyvyn tarkastuselimen tehtävät liittyisivät muun muassa reittipalveluita koskevien kansallisten suorituskykysuunnitelmien arviointiin ja hyväksymiseen, komission neuvomiseen suorituskykytavoitteiden asettamisen osalta, lennonvarmistuspalveluidentarjoajien reittipalveluiden suoriutumisen arviointiin sekä korjaavien toimenpiteiden asettamiseen, kun tavoitteita ei saavuteta.

Ehdotusten mukaan jäsenvaltioita ei enää velvoiteta toimimaan toiminnallisissa ilmatilalohkoissa, kuten voimassa oleva sääntely edellyttää. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin valita jatkaa niiden toimintaa.

Ehdotuksen 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. Uuden suorituskyvyn tarkastuselimen luominen aiheuttaisi lisäkustannuksia lennonvarmistuspalveluntarjoajille, jotka siirtäisivät kulut reittimaksun muodossa ilmatilan käyttäjien maksettavaksi. Ehdotuksen mukaan kustannus on kuitenkin hyvin vähäinen lentoa kohden. Asetusehdotuksella arvioidaan myös olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia EU-laajuisesti.

Ehdotus muuttaisi Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviä jossain määrin, mutta alustavan arvioin mukaan muutoksilla ei ole merkittäviä resurssivaikutuksia. Asetusehdotuksella on tunnistettu olevan pieniä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön, lähinnä ilmailulakiin.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteita ja niiden täytäntöönpanoa sekä siihen liittyvä ilmaliikenteen hallintajärjestelmän uudistamista yleisesti kannatettavana. 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 on jatkossakin otettava painotetusti huomioon, jolloin vältetään lisäkustannusten ja rinnakkaisten järjestelmien luominen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ilmatilan hallinta ja suunnittelu säilyvät kansallisella tasolla, vaikka verkon hallinnoijan toimivaltuuksia kasvatetaan. Valtioneuvosto pitää myös välttämättömänä, että lennonvarmistuspalvelujen tarjoajaksi valittavan on täytettävä turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvät kansalliset vaatimukset.

Ehdotuksiin sisältyy säännöksiä, joissa esitetään komissiolle toimivaltaa antaa tarkempia säädöksiä. 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. Myös verkon hallinnoijalle ja suorituskyvyn tarkastuselimelle annettavien toimivaltuuksien ja tehtävien tulee olla asianmukaisesti säädettyjä.

Mira Karppanen
Neuvotteleva virkamies
Verkko-osasto