Valiokunnan lausunto LiVL 5/2020 vp– U 38/2020 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta komission täytäntöönpanoasetukseksi miehittämättömän ilmailun U-space-sääntelystä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta komission täytäntöönpanoasetukseksi miehittämättömän ilmailun U-space-sääntelystä (U 38/2020 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Mira Karppanen, liikenne- ja viestintäministeriö (etäkuuleminen)

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan lentoturvallisuusvirasto (EASA) antoi maaliskuussa 2020 Euroopan komissiolle lausuntonsa miehittämättömän ilmailun palveluita sisältäviä ilmatiloja koskevasta U-space-sääntelystä (EASA Opinion No 01/2020). EASA antoi lausunnon liitteenä täytäntöönpanoasetusta koskevan luonnoksen pohjaksi komission täytäntöönpanoasetuksen valmistelua varten.

Komissio antoi EASA-komitean jäsenille ehdotuksen täytäntöönpanoasetukseksi miehittämättömän ilmailun U-space-sääntelystä 16.6.2020. Komission ehdotus on merkittävästi erilainen kuin EASAn ehdotus. Täytäntöönpanoasetusehdotusta on käsitelty EASA-komitean kokouksessa 30.6.—1.7.2020, ja sitä käsitellään uudelleen kyseisen komitean kokouksessa syksyllä 2020. Ehdotuksesta äänestetään todennäköisesti kyseisen komitean kokouksessa loppuvuodesta 2020 tai keväällä 2021.

Komission antaman täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat perustaa U-space-ilmatiloja (jäljempänä ”U-space”) vastuullaan olevaan ilmatilaan. U-spaceja voisi olla jäsenvaltiossa yksi tai useampia. Jokaisessa U-spacessa olisi täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan tarjottava pakollisia palveluita, joita ovat:

— Jatkuva jaettu paikannustieto miehittämättömän ilma-aluksen sijainnista
— Tieto miehittämättömiin ilma-aluksiin liittyvistä U-spacen rajoituksista silloin, jos osa U-spacesta on rajoitettu miehittämättömiltä ilma-aluksilta
— Lentoluvan myöntäminen U-spaceen pyrkiville ilma-aluksille
— Tieto muusta miehittämättömästä ja miehitetystä liikenteestä U-spacessa

Näitä palveluita tarjoaisivat U-space-palveluntarjoajat (jäljempänä ”palveluntarjoaja”), joita voisi olla U-spacessa yksi tai useampia. Palveluntarjoajana voisi toimia myös luonnollinen henkilö. Lisäksi kussakin U-spacessa toimisi yksi yleistietopalveluntarjoaja (englanniksi ”Common Information Service Provider”), jonka tehtävänä olisi tarjota palveluntarjoajille U-spacen toimivuuden kannalta välttämätöntä tietoa. Sekä palveluntarjoajien että yleistietopalveluntarjoajien tulee olla jäsenvaltioiden sertifioimia.

Täytäntöönpanoasetuksella määriteltäisiin U-spacejen hallintaan osallistuvien yksiköiden ja organisaatioiden roolit ja vastuualueet, kyseisessä ilmatilassa tarjottavat pakolliset palvelut sekä vaatimukset kyseisessä ilmatilassa liikkuville miehittämättömille ilma-aluksille. Täytäntöönpanoasetus ei koskisi sotilas- tai viranomaisilmailua, minkä lisäksi tämän hetkisen täytäntöönpanoasetusesityksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät lentokerhotoiminta sekä alle 250 grammaa painavat ilma-alukset.

Miehitetty ilmailu on täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti tarkoitus pitää erillään miehittämättömästä ilmailusta. Mikäli miehitetyllä ilma-aluksella halutaan lentää U-spaceen, voivat palveluntarjoaja sekä ilmaliikennepalveluntarjoaja koordinoida tilapäisistä ratkaisuista. Tästä säädettäisiin täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan kuitenkin erikseen annettavalla asetuksella.

Kesäkuun lopulla pidetyssä EASA-komitean kokouksessa komissio kertoi, että miehitetyn ilmailun toimintaa U-spacessa koskevien sääntelyehdotusten on tarkoitus tulla komitean käsittelyyn loka- tai marraskuussa 2020. Lisäksi komissio kertoi, että yleispalveluntarjoajan palveluiden hinnoittelusta on tarkoitus säätää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta. Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa (Single European Sky, SES) on edistetty vuosien 2004 ja 2009 lainsäädäntöpaketeilla SES I ja SES II. Vuonna 2013 komissio antoi ns. SES 2+ -ehdotuksen, jolla lainsäädäntöä olisi kehitetty edelleen. Eduskuntaa on informoitu kyseisestä ehdotuksesta 29.8.2013 U-kirjelmällä (U 54/2013 vp). Ehdotuksen valmistelu pysähtyi tuolloin erään Gibraltaria koskevan erimielisyyden vuoksi. Joulukuussa 2019 liikenneneuvoston kokouksessa ministerit linjasivat, että komission tulisi ottaa asia jälleen valmisteluun ja päivittää SES2+ -ehdotusta. Päivitetyn SES2+ -ehdotuksen käsittely alkaa neuvoston ilmailutyöryhmässä heinäkuussa 2020.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa tavoitteita miehittämättömän ilmailun turvallisuustilanteen parantamisesta turvallisuussääntelyä harmonisoimalla. Valtioneuvosto pitää tärkeinä tavoitteita miehittämättömän ja miehitetyn ilmailun turvallisesta yhteensovittamisesta, miehittämättömän ilmailun sisämarkkinoiden perustamisesta sekä uusien teknologioiden käyttöönottoa tukevasta sääntelymallista. Ehdotettu sääntely sujuvoittaisi miehittämätöntä ilmailua, ja mahdollistaisi turvallisen

toiminnan miehittämättömälle ilmailulle. Lisäksi sääntely edistäisi liikenteen digitalisaatiota ja automaatiota. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että miehittämättömän ilmailun sääntelyä kehitettäisiin tavalla, joka vastaa kehittyvällä toimialalla syntyviin aitoihin tarpeisiin.

Täytäntöönpanoasetusehdotuksessa on omaksuttu ratkaisu siitä, että miehitetyn ilmailun toiminnasta U-spaceissa säädettäisiin Euroopan unionissa erillisillä komission täytäntöönpanoasetuksilla. Kesäkuun EASA-komitean kokouksessa komissio kertoi, että nämä täytäntöönpanoasetukset tulisivat EASA-komitean käsittelyyn syksyllä 2020. Valtioneuvosto katsoo, että turvallisen toiminnan varmistamiseksi kysymykset miehitetystä ilmailusta U-spacessa tulisi ratkaista ennen U-space-täytäntöönpanoasetuksen antamista ja täytäntöönpanoasetus miehitetystä ilmailusta U-spacessa olisi annettava samaan aikaan nyt käsillä olevan U-space-täytäntöönpanoasetusehdotuksen kanssa. Lisäksi kansallisesti tulee pohtia, kuinka sääntelyn ulkopuolelle esitetyt lentokerhot ja alle 250 grammaa painavat ilma-alukset voisivat toimia turvallisesti U-spacessa ja kuinka varmistutaan sujuvasta viranomaistoiminnasta ja valtion ilma-alusten erityisasemasta.

Täytäntöönpanoasetusehdotuksen mukaan U-space olisi täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/947 sääntelyn mukainen UAS-ilmatilavyöhyke, joista on kansallisesti säädetty Suomessa tarkemmin 1.1.2021 voimaan tulevilla ilmailulain muutoksilla. Valtioneuvosto katsoo, että U-spacen käsitettä olisi tarkennettava siten, että U-space olisi lähtökohtaisesti UAS-ilmatilavyöhykkeestä erillinen ilmatilansa. Valtioneuvosto katsoo, että U-spacet tulisi perustaa tavalla, joka on viranomaisille ja kaikille ilmatilan käyttäjille mahdollisimman selkeä.

Valtioneuvosto katsoo myös, että on syytä tarkentaa myös U-spacen kustannuksiin liittyviä kysymyksiä. EASA-komitean kesäkuun kokouksessa komissio kertoi, että näihin kysymyksiin vastataan ns. SES2+ -sääntelyllä. Valtioneuvosto katsoo, että kyseisen hinnoittelua koskevan sääntelyn on tarkoituksenmukaista tulla samanaikaisesti sovellettavaksi kuin muun U-spacea koskevan sääntelyn. Miehittämättömän ilmailun kustannukset eivät saisi tulla miehitetyn ilmailun maksettavaksi, vaan ”käyttäjä maksaa” -periaatteen tulisi toteutua myös U-space-ilmatilassa. Lisäksi yleistietopalvelun hinnoittelun tulisi olla markkinaperusteista, eikä se ei saisi syrjiä palveluntarjoajia. Sääntelyssä tulisi lisäksi ottaa kantaa siihen, miten ilmaliikennepalveluntarjoaja saa korvauksen tietojensa jakamisesta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana ja yhtyy tämän vuoksi valtioneuvoston kantaan.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty kysymys U-space-palveluntarjoajan ja yleistietopalvelun tarjoajan roolista. On esitetty, että miehittämätön ilmailu olisi kaikkien toimintakategorioiden osalta liitettävä Air Navigation Services Finland Oy:n, jäljempänä ANS Finland, lennonvarmistusjärjestelmään nyt ehdotetun U-space-sääntelyn mukaisten erillisten palveluntarjoajien sijaan. Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut katsovansa, ettei komission täytäntöönpanoasetus estäisi ANS Finlandia toimimasta U-space-palveluntarjoajana tai/ja yleistietopalveluntarjoajana, jos kansallinen valvontaviranomainen sertifioi sen kyseiseen tehtävään. ANS Finlandilla tulee joka tapauksessa olemaan rooli U-spacessa, sillä ehdotuksessa säädetään lennonvarmistuspalve-

luiden tarjoajan sekä yleistietopalveluntarjoajan ja muiden palveluntarjoajien välisestä vuorovaikutuksesta ja koordinaatiosta.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että täytäntöönpanoasetuksen mukaiset U-space-ilmatilat mahdollistavat ensimmäisen askeleen kohti laajamittaista, turvallista ja muun ilmailun kanssa yhteentoimivaa miehittämätöntä ilmailua. Valiokunta pitää tärkeänä, että tuleva lainsäädäntö mahdollistaa teknologisen kehityksen myötä myös U-spacen sekä dynaamisen ilmatilan käytön kehittämisen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että komission täytäntöönpanoasetusehdotuksessa esitetty U-spacen määritelmä kaipaa täsmentämistä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 24.9.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker