U 104/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eroon varautumisesta lentoliikennesektorilla

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 19 päivänä joulukuuta 2018 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi, joilla varmistetaan väliaikaisesti lentoliikenteen jatkuvuus Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen vuoksi (COM(2018) 893 final ja COM(2018) 894 final), sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä tammikuuta 2019

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Johtava erityisasiantuntija Päivi Jämsä

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ	MUISTIO	EU/2018/1877 EU/2018/1878
	24.1.2019	

KOMISSION EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSIKSI, JOILLA VARMISTETAAN LENTOLIIKENTEEN VÄHIMMÄISYHTEYDET JA TIETYT LENTOTURVALLISUUTTA KOSKEVAT LUVAT JA HYVÄKSYNNÄT BRITANNIAN JA POHJOIS-IRLANNIN YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN UNIONISTA EROAMISEN VUOKSI (ISO-BRITANNIAN EU-EROON VARAUTUMINEN LENTOLIIKENNESEKTORILLA)

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (jäljempänä Iso-Britannia) toimitti 29 päivänä maaliskuuta 2017 ilmoituksen aikomuksestaan erota unionista Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan mukaisesti. Tästä käynnistyi eroneuvotteluille 50 artiklassa annettu kahden vuoden määräaika. Perustamissopimuksia ei enää sovelleta Iso-Britanniaan 30 päivästä maaliskuuta 2019 alkaen, mikäli vähintään vuoden 2020 loppuun ulottuvan siirtymäkauden varmistava erosopimus ei tule tuolloin voimaan tai Eurooppa-neuvosto ei päätä yhdessä Iso-Britannian kanssa yksimielisesti pidentää kyseistä kahden vuoden määräaikaa. Asetuksia sovellettaisiin vain sopimuksettoman eron tilanteessa.

Komission linjana on, että kaikissa EU:n toimissa, joilla varaudutaan sopimuksettomaan eroon, on samat yhteiset perusperiaatteet. Varautumistoimenpiteiden ensisijaisena tavoitteena on EU:n ja sen jäsenvaltioiden intressien turvaaminen, ja vain vakavimpien häiriöiden minimointi. Kyse on siis välttämättömistä ja määräaikaisista EU:n yksipuolisista toimenpiteistä, jotka toimisivat siltana pahimman yli. EU:n yleisenä lähtökohtana on, että sopimuksettoman eron toimenpiteet eivät voi vastata Ison-Britannian EU-jäsenyyden aikaista nykytilaa eivätkä ne voi korvata erosopimusta tai EU:n ja UK:n tulevaa suhdetta koskevia sopimuksia ja järjestelyjä.

Ison-Britannian eroaminen unionista ilman erosopimusta johtaisi siihen, että erityissäännösten puuttuessa suhteessa muihin 27 jäsenvaltioon, päättyisivät kaikki unionin säädöksistä johtuvat oikeudet, velvollisuudet ja niiden nojalla myönnetyt luvat. Tämän johdosta lentoliikenteen sisämarkkinoille pääsystä annetun asetuksen ((EY) N:o 1008/2008) ja siviili-ilmailun turvallisuudesta annetun asetuksen (jäljempänä EASA-perusasetuksen (EU) 2018/1139 sekä sillä kumottu (EY) N:o 216/2008) sekä niiden nojalla annettujen täytäntöönpano- ja delegoitujen asetusten mukaiset luvat ja hyväksynnät päättyisivät.

Euroopan komissio antoi lentoliikenteestä kaksi asetusehdotusta 19 päivänä joulukuuta 2018 osana pakettia, jolla varaudutaan Iso-Britannian sopimuksettomaan eroon Euroopan unionista. Asetuksilla säädettäisiin väliaikaisiksi tarkoitetuista toimenpiteistä Euroopan unionin ja Iso-Britannian välillä Iso-Britannian EU-eron johdosta. Asetukset olisivat voimassa tietyn tarkasti rajatun määräajan sen varmistamiseksi, että lentoliikenne voisi jatkua sopimuksettomassa tilanteessa eropäivän jälkeen.

Komission mukaan Iso-Britannian eron myötä lentoliikenteen jatkumiselle ei olisi enää oikeusperustaa, ellei nyt ehdotettua asetusta lentoliikenteen vähimmäisyhteyksistä annettaisi. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan tue tätä tulkintaa, koska sopimuksia on osin edelleen käytetty erityisesti niiden alueiden osalta, jotka eivät kuulu EU:hun (ns. merentakaiset alueet). Lentoliikennesopimusten EU:n ja Iso-Britannian välillä EU:n sisämarkkinoilla on nykyisin sovellettu asetusta 1008/2008 kahdenvälisten sopimusten sijasta. Olemassa olevat kahdenväliset sopimukset

eivät ole riittäviä kattamaan nykyistä liikennettä, mutta niitä on mahdollista kahdenvälisesti muuttaa tai tehdä uusia sopimuksia.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Lentoliikenteen vähimmäisyhteydet

Asetuksella varmistettaisiin vastavuoroisuuden pohjalta seuraavat liikennöintioikeudet:

- molempien osapuolten oikeus lentää toisen osapuolen ilmatilan yli;

- tehdä teknisiä välilaskuja toisen osapuolen alueelle muista kuin liikennöintiin liittyvistä syistä;

- oikeus operoida suoria säännöllisiä ja ei-säännöllisiä kansainvälisiä matkustaja- ja rahtilentoja tai näiden yhdistelmiä Iso-Britannian ja EU:n välillä.

Asetuksella rajoitettaisiin säännöllisen lentoliikenteen määrä vuoden 2018 tasolle (viikkovuoroissa).

Tasapuolisen kilpailuympäristön takaamiseksi Iso-Britannian ja EU:n lentoyhtiöiden välillä ja sen turvaamiseksi komissio arvioi myönnettyjen oikeuksien ja kilpailua, työoloja, ympäristövaikutuksia, lentoturvallisuutta ja turvatoimia koskevan sääntelyn vastavuoroisuutta. Jos komissio arvioi, että nämä ei ole vastaavia, se voisi täytäntöönpanoasetuksella rajoittaa kapasiteettia, vaatia jäsenvaltioita perumaan tai rajoittamaan liikennöintilupia tai ryhtyä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin.

Liikenteen harjoittaminen edellyttäisi, että Iso-Britannian lentoyhtiöillä olisi jokaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämä liikennöintilupa, jonka myöntämisen edellytyksenä on, että lentoyhtiöllä on toimilupa ja Iso-Britannian toimivaltainen viranomainen valvoo lentoyhtiötä tehokkaan valvontajärjestelmän puitteissa. Lisäksi Iso-Britannian lentoyhtiöiden on toimitettava liikenneohjelmansa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille hyväksyttäviksi. Asetuksessa säädettäisiin myös siitä, miten jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus perua tai olla myöntämättä liikennöintilupaa Iso-Britannian lentoyhtiölle.

Iso-Britannian lentoyhtiöiden päätoimipaikan olisi oltava Isossa-Britanniassa ja niiden olisi oltava joko Ison-Britannian, EU:n tai Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltion tai niiden kansalaisten enemmistöomistuksessa, jotta ne voivat käyttää asetuksella annettavia oikeuksia. Lisäksi, jos yhtiö on kokonaan tai osittain EU- tai ETA-maan tai sen kansalaisten omistuksessa, edellytettäisiin, että niillä on ollut voimassa asetuksen 1008/2008 mukainen liikennelupa välittömästi ennen eropäivää.

Liikennöintioikeuksia koskevan asetusehdotuksen 3 artiklan 3 kohtaan sisältyy säännös siitä, että jäsenvaltiot eivät saisi neuvotella ja sopia kahdenvälisesti Iso-Britannian kanssa mistään asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta, eivätkä myöntää Ison-Britannian lentoyhtiöille mitään lentoliikenteeseen liittyviä oikeuksia, joita ei ole asetuksessa myönnetty.

Asetusehdotuksen mukaan Iso-Britannian myöntämät lentokelpoisuustodistukset, kelpoisuustodistukset ja muut luvat olisivat voimassa, jos ne vastaavat asetuksessa säädettyjä vaatimuksia tai vähintään Chicagon yleissopimuksen vaatimuksia.

Lisäksi asetusehdotuksessa säädetään EU:n ja Iso-Britannian toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä.

Asetusta sovellettaisiin vasta sopimuksetonta eroa seuraavasta päivästä, mutta Iso-Britannian lentoyhtiöt voisivat hakea ja niille voitaisiin myöntää asetuksen perusteella liikennöintilupa ja hyväksyä liikenneohjelma jo asetuksen tullessa voimaan ennen kuin muut artiklat tulevat sovellettaviksi. Asetus olisi voimassa joko siihen asti, kun Iso-Britannia ja EU sopivat lentoliikennesopimuksen tai kuitenkin viimeistään 30 päivään maaliskuuta 2020 asti.

2.2 Tietyt lentoturvallisuutta koskevat luvat ja -hyväksynnät

Lentoturvallisuutta koskevassa ehdotuksessa säädettäisiin tiettyjen ilmailualan tuotteita, osia, laitteita ja organisaatioita koskevien lupien ja hyväksyntöjen voimassaolon väliaikaisesta jatkumisesta Iso-Britannian erottua EU:sta.

Asetusehdotus jatkaisi väliaikaisesti sellaisten hyväksyntöjen voimassaoloa, jotka Euroopan lentoturvallisuusvirasto (EASA) voi myöntää vasta Iso-Britannian myöntämän todistuksen perusteella EU-eron jälkeen, kun Iso-Britanniasta on tullut kolmas maa. Ehdotus myös varmistaisi, että sellaisten osien ja laitteiden käyttö voi jatkua, joiden vaatimustenmukaisuudesta on annettu todistus ennen Iso-Britannian EU-eroa. Asetuksen liitteessä luetellaan tyhjentävästi ne luvat ja hyväksynnät, joita ehdotus koskisi. Näitä ovat ensisijaisesti ilma-alusten tai niiden osien suunnitteluun, tuotantoon ja tyyppihyväksyntään liittyvät luvat ja hyväksynnät.

Ehdotuksen tarkoitus on varmistaa sellaisten lupien ja hyväksyntöjen voimassaolon jatkuvuus, jota ei voida järjestää asianmukaisesti muutoin, kuten hakemalla lupaa tai hyväksyntää jonkin EU-jäsenvaltion toimivaltaiselta ilmailuviranomaiselta tai hyödyntämällä EASA:n menettelyjä kolmansille maille. EASA ja jäsenvaltioiden ilmailuviranomaiset voivat tietyiltä osin käsitellä Iso-Britannian luvanhaltijoiden hakemuksia jo ennen EU-eroa, ja näin pyrkiä vähentämään EU-eron haitallisia vaikutuksia luvanhaltijoille. Asetus ei koskisi tällaisia lupia, joita ovat esimerkiksi kolmannen maan lentoliikenteen harjoittajalle myönnettävät luvat tai Iso-Britannian myöntämien henkilölupien muuntaminen EU-luviksi. Asetus sen sijaan soveltuisi sellaisiin lupiin ja hyväksyntöihin, joita EASA ei voi ottaa käsiteltäväksi ennen kuin Iso-Britanniasta on tullut kolmas maa. Kolmansien maiden hyväksyntöihin liittyvistä menettelyistä säädetään EASA-perusasetuksessa.

Asetusta sovellettaisiin yhdeksän kuukauden ajan eroa seuraavasta päivästä. Ehdotuksen 3 artiklan mukaan komissio voisi jatkaa soveltamisaikaa delegoidulla asetuksella.

Lisäksi ehdotuksessa säädettäisiin EASA:sta toimivaltaisena viranomaisena sekä luvanhaltijoilta perittävistä maksuista.

3 Ehdotusten oikeusperusta sekä suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100

artiklan 2 kohta. Ehdotukseen sovellettaisiin SEUT 294 artiklan mukaista tavallista lainsäätämisjärjestystä. Valtioneuvosto pitää ehdotusten oikeusperustaa asianmukaisena.

Lentoliikenteen vähimmäisyhteyksiä koskevalla asetusehdotuksella ei säännellä EU:n sisämarkkinoista, vaan ainoastaan jäsenvaltioiden ja Ison-Britannian välisistä kahdenvälisistä suhteista toisin kuin asetuksessa 1008/2008. Siksi valtioneuvosto katsoo, että lentoliikenteen vähimmäisyhteyksiä koskeva asetus ei välttämättä ole toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto katsoo, että asetus, joka koskee tiettyjä lentoturvallisuutta koskevia lupia ja hyväksyntöjä, on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

4 Ehdotusten vaikutukset

4.1 Lentoliikenteen vähimmäisyhteydet

Lentoliikenteen vähimmäisyhteyksistä säätäminen asetuksella esitetyssä muodossa, voisi johtaa niitä koskevan (jaetun) toimivallan siirtymiseen EU:lle koskien liikenneoikeuksia kolmansien maiden kanssa, jos se katsotaan ennakkotapaukseksi joka jatkossa säätelisi EU:n ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa liikenneoikeuksista. Tällöin jäsenmaat eivät voisi enää joustavasti reagoida muuttuviin liikennetarpeisiin kahdenvälisesti. Tämä voitaisiin välttää esimerkiksi päättämällä liikenneoikeuksista EU:n ja kolmannen maan välillä hallitusten edustajien päätöksellä neuvostossa, kuten tähänkin asti on toimittu annettaessa komissiolle neuvotteluvaltuuksia käydä lentoliikennesopimusneuvotteluja EU-tasolla tai muotoilemalla asetus ottaen huomioon edellä mainitut ongelmat.

Lentoliikenteen vähimmäisyhteyksiä koskevalla ehdotuksella rajoitettaisiin säännöllisen lentoliikenteen määrä vuoden 2018 tasolle (viikkovuoroissa). Sillä kiellettäisiin yhtiöiltä nykyiset mahdollisuudet joustavasti tarjota erilaisia reittivaihtoehtoja Iso-Britannian ja EU:n välillä ja niistä edelleen, tarjota lentoyhteyksiä yhteistyössä muiden lentoyhtiöiden kanssa (ns. code share), vuokrata kalustoa (leasing), vaihtaa lentokonetta reitin välipisteissä ja tarjota yhteyksiä joustavasti eri lentoasemien välillä. Tämä rajoittaisi nykyisin tarjolla olevia mahdollisuuksia käyttää eri reittivaihtoehtoja ja supistaisi siten merkittävästi reittivalikoimaa EU:n tasolla. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi Suomesta ei voisi myydä vaihtoyhteyksiä Iso-Britannian kautta muualle maailmaan.

Vaatimus liikenneohjelmien hyväksymisestä on hallinnollisesti Suomen nykyistä käytäntöä raskaampi.

Asetusluonnoksen lentoyhtiöiden omistusoikeutta koskevat ehdot ovat tiukemmat kuin nykyisin voimassa olevassa sääntelyssä ja sopimuksissa. Sen mukaan jatkossa edellytettäisiin Ison-Britannian yhtiöiltä päätoimipaikkaa Isossa-Britanniassa nyt vaaditun sijoittautumisen sijasta. Lisäksi jäsenvaltioilta evättäisiin oikeus joustaa omistusoikeusvaatimuksista harkintansa mukaan kahdenvälisesti.

4.2 Tietyt lentoturvallisuutta koskevat luvat ja –hyväksynnät

Ehdotuksella tiettyjen lentoturvallisuutta koskevien lupien ja hyväksyntöjen voimassaolon väliaikaisesta jatkamisesta pyritään huomioimaan se aikaväli, joka aiheutuisi Iso-Britannian sopimuksettomasta erosta EU:sta siihen asti, kunnes nykyisiä EU:n lentoturvallisuussääntelyn mukaisia kolmansiin maihin kohdistuvia menettelyjä on mahdollista soveltaa. Ehdotus antaisi lisäaikaa EASA:lle, jäsenvaltioiden ilmailuviranomaisille ja ilmailualan toimijoille mukautua uuteen tilanteeseen ja huolehtia tarvittavista lupa- ja hyväksyntämenettelyistä.

Ehdotuksella voitaisiin EU:n laajuisesti vähentää Iso-Britannian EU-erosta aiheutuvia häiriöitä lentoliikennemarkkinoille ja haitallisia vaikutuksia luvanhaltijoille, ilma-aluksia ja niiden osia käyttäville toimijoille sekä myös matkustajille. Ehdotus ei heikentäisi turvallisuutta eikä nykyisin noudatettavia turvallisuusvaatimuksia. Ehdotus mahdollistaisi sellaisten ilma-alusten ja niiden osien tai laitteiden käytön jatkumisen, jotka vastaavat tälläkin hetkellä EU:n turvallisuusvaatimuksia.

5 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Säädösehdotukset ja U-kirjelmäluonnos ovat olleet EU-asioiden komitean alaisen liikennejaoston kirjallisessa menettelyssä 14.1.-17.1.2019.

Ehdotusten käsittely on alkanut neuvoston lentoliikennetyöryhmässä tammikuun 2019 alussa. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei ole vielä tietoa.

5.1 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan ilmailu kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Valtioneuvoston kanta

6.1 Lentoliikenteen vähimmäisyhteydet

Valtioneuvosto katsoo, että perusyhteyksien turvaaminen on välttämätöntä siinä tilanteessa, että Ison-Britannian jäsenyys Euroopan unionissa lakkaa ilman sovittua siirtymäaikaa eli käytännössä niin, että Iso-Britannian eroaa Euroopan unionista ilman sopimusta (ns. no deal-tilanne). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tässä tilanteessa otetaan huomioon kaikkien jäsenmaiden liikennetarpeet ja mahdollistetaan riittävä maakohtainen jousto maantieteellisen aseman ja olemassa olevien liikenneyhteyksien erot huomioiden.

Valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että jos Iso-Britannia ajautuu eroon Euroopan unionista ilman sopimusta, väliaikaisista järjestelyistä sovitaan EU-tasolla. Valtioneuvosto katsoo, että tulisi tarkastella myös muita mahdollisia keinoja, kuin asetus, taata liikenteen jatkuvuus. Tällä hetkellä komission oikeudesta neuvotella kolmansien maiden kanssa liikenneoikeuksista on päätetty hallitusten edustajien yksimielisellä päätöksellä neuvostossa. Komission asetusehdotuksen mukaiseen lopputulokseen päästään myös kahdenvälisin toimin, koska ehdotus ei kata Euroopan unionin sisäistä liikennettä, operationaalista joustoa tai liikennettä edelleen Euroopan unionista tai Isosta-Britanniasta.

Jos sääntelyn keinoksi valitaan asetus, tulee huomioida sen vaikutukset toimivallanjakoon Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä ja miten jäsenvaltioiden liikennetarpeet voidaan jatkossakin ottaa joustavasti huomioon. Valtioneuvosto katsoo, ettei tämä asetusehdotus saa vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen yleisesti tehdä kahdenvälisiä lentoliikennesopimuksia kolmansien maiden kanssa, koska se estäisi nopean reagoinnin liikenteen kasvutarpeisiin.

Ehdotukseen sisältyy säännös, joissa esitetään, että komissiolle annettaisiin toimivalta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tarkemmassa muotoilussa tulee varmistaa, että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat selkeitä ja komissiolle siirrettävä toimivalta on asianmukaisesti rajattu, jotta neuvostolle ja Euroopan parlamentille kuuluvaa keskeistä lainsäädäntövaltaa ei tosiasiallisesti siirry komissiolle.

6.2 Tietyt lentoturvallisuutta koskevat luvat ja –hyväksynnät

Valtioneuvosto kannattaa lentoturvallisuutta koskevan ehdotuksen tavoitteita, joilla pyritään vähentämään Iso-Britannian EU-erosta aiheutuvia häiriöitä lentoliikennemarkkinoilla. Valtioneuvosto pitää perusteltuna ehdotuksen mukaisten lupien ja hyväksyntöjen voimassaolon jatka-

mista väliaikaisesti siihen asti, kunnes tarvittavat Iso-Britannian EU-eron jälkeiset lupa- ja hyväksyntämenettelyt ovat sovellettavissa, jotta voidaan mahdollistaa ilma-alusten ja niiden osien sekä laitteiden käytön mahdollisimman häiriötön jatkuminen. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulee huolehtia väliaikaisen voimassaoloajan riittävyydestä huomioiden etenkin uusien tarvittavien lupien ja hyväksyntöjen hakeminen.