

VTO Karppanen Mira(LVM)

17.12.2020

Asia

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista täytäntöönpanoasetuksiksi koskien miehittämättömän ilmailun U-space-sääntelyä

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 38/2020 vp

Tässä U-jatkokirjelmässä kuvataan, mitä muutoksia komission U-spacea koskevaan täytäntöönpanoasetusehdotukseen on tehty sekä mitä kaksi uutta komission täytäntöönpanoasetusehdotusta sisältävät. Näillä kahdella uudella luonnoksella esitetään sääntelyä miehitetyn ilmailun osalta U-space-ilmatilassa. Tällä U-jatkokirjelmällä täydennetään U-space-täytäntöönpanoasetusehdotuksesta 23.7.2020 annettua valtioneuvoston kirjelmää (U 38/2020 vp).

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi EASA-komitean jäsenille ehdotuksen täytäntöönpanoasetukseksi miehittämättömän ilmailun U-space-sääntelystä 16.6.2020, jota käsiteltiin EASA-komitean kokouksessa 30.6.–1.7.2020. Komissio antoi EASA-komitean jäsenille 12.10.2020 päivitetyn U-space-täytäntöönpanoasetusehdotuksen sekä ehdotukset kahdesta muusta täytäntöönpanoasetusehdotuksesta. Toinen näistä on ehdotus yhteisistä lentosäännöistä, lennonvarmistuspalveluja ja -menetelmiä koskevista operatiivisista säännöksistä (EU 923/2012) muuttamisesta ja toinen on ehdotus komission täytäntöönpanoasetuksen ilmaliikenteen hallinta- ja lennonvarmistuspalvelujen sekä muiden ilmaliikenteen hallintaverkon toimintojen palveluntarjoajia koskevista yhteisistä vaatimuksista ja näiden palveluntarjoajien valvonnasta (EU 2017/373) muuttamisesta. U-space-sääntelykokonaisuutta on käsitelty EASA-komitean kokouksessa 27-28.10.2020. Täytäntöönpanoasetuksista on tarkoitus äänestää kyseisen komitean seuraavassa kokouksessa, joka pidetään 23-24.2.2021.

Lisäksi komissio on 22.9.2020 julkaissut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan (Single European Sky, SES) toteuttamisesta (ns. uudelleenlaadittu SES2+-ehdotus). Kyseisen asetusluonnoksen 9 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi U-spaceen liittyvästä yhteisen tietopalvelun tarjoajasta ja sen hinnoittelusta. Eduskunnalle on annettu tieto SES2+-ehdotuksesta 5.11.2020 valtioneuvoston kirjelmällä (U 59/2020 vp).

Muun U-space-kokonaisuuden käsittely jatkuu EASA-komitean kokouksissa keväällä 2021, paitsi ns. SES2+-ehdotuksen, jota käsitellään neuvoston ilmailutyöryhmässä sekä Euroopan parlamentissa. SES2+:aa ollaan käsitelty neuvoston ilmailutyöryhmässä syksyn 2020 aikana ja käsittely jatkuu keväällä 2021. Euroopan parlamentti aloitti SES2+:n käsittelyn joulukuussa 2020.

Suomen kanta

Suomi kannattaa tavoitteita miehittämättömän ilmailun turvallisuustilanteen parantamisesta turvallisuussäätelyä harmonisoimalla. On tärkeää, että U-spacea koskeva sääntely sujuvoittaa miehittämättömän ilmailua sekä edistää liikenteen digitalisaatiota ja automaatiota. Suomi pitää tärkeänä, että miehittämättömän ilmailun sääntelyä kehitettäisiin tavalla, joka vastaa kehittyvällä toimialalla syntyviin aitoihin tarpeisiin. Tämä vastaa jo aiemmin valtioneuvoston kirjelmän U 38/2020 vp mukaista kantaa.

Suomi kannattaa myös tavoitteita miehittämättömän ja miehitetyn ilmailun turvallisesta yhteensovittamisesta sekä dynaamisesta ja joustavasta ilmatilan käytöstä. On välttämätöntä, että uuden sääntelyn myötä sekä miehittämättömän että miehitetyn ilmailu voivat toimia turvallisesti, jonka toteuttamiseksi on tarpeellista muun muassa jakaa miehittämättömän sekä miehitetyn ilmailun sijaintitietoja. Suomi pitää tärkeänä, ettei U-space-sääntely aiheuta kohtuuttomia rajoituksia eikä lisäkustannuksia miehitetylle ilmailulle. Lisäksi on tärkeää, etteivät miehittämättömän ilmailun kustannukset tulisi miehitetyn ilmailun maksettavaksi, vaan ”käyttäjä maksaa” -periaatteen tulisi toteutua myös U-spacessa.

Suomi pitää tärkeänä, että ehdotuksessa selkeytetään tiettyjä turvallisuutta koskevia kysymyksiä kuten sitä, eikö miehitetty ilmailu saa tietoa valvomattomassa ilmatilassa olevassa U-space-ilmatilassa miehittämättömän ilmailun liikkeistä. Kysymyksiä liittyy myös miehitetyn ja miehittämättömän ilmailun erillään pitämiseen liittyviin käytännön vaatimuksiin, kuten mikä on riittävä ajallinen tai maantieteellinen etäisyys, korkeus tai muu porrastus. Suomi pitää tärkeänä, että nämä turvallisuuteen liittyvät kysymykset ratkaistaan ilmailun turvallisuutta vahvistavalla tavalla ennen U-space-ilmatilojen perustamista. Lisäksi on tärkeää, että miehitetyn ilmailun näkyvyys toteutetaan siten, ettei sotilas- tai viranomaisilmailun mahdollisia sensitiivisiä tietoja luovuteta ainakaan miehittämättömän ilmailun operaattoreille eli käyttäjille.

Suomi pitää tärkeänä, että U-space-ilmatilaa perustettaessa nimetään tai muuten varmistutaan siitä, että kyseisessä ilmatilassa toimii yhteisen tietopalvelun tarjoaja, jonka tehtävät tulisi määritellä selkeästi. Lisäksi Suomi pitää tärkeänä, että kaikki U-spacea koskeva sääntely (edellä mainittujen kolmen täytäntöönpanoasetuksen lisäksi SES2+:n 9 artikla) tulee voimaan samanaikaisesti yhdenmukaisen soveltamisen vuoksi.

Pääasiallinen sisältö

Lokakuussa annettu U-space-sääntelyehdotuspaketti sisältää päivitetyn U-space-täytäntöönpanoasetuksen sekä kaksi miehitettyä ilmailua koskevaa täytäntöönpanoasetusta. Pääperiaatteet U-space-ehdotuksessa eivät ole muuttuneet verrattuna kesäkuussa jaettuun luonnokseen. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot nimeäisivät edelleen U-space-ilmatilat, joissa sertifioidut U-space-palveluntarjoajat tarjoaisivat miehittämättömälle ilmailulle tiettyjä palveluja. Näitä palveluntarjoajia voisi olla U-spacessa yksi tai useampi. Lisäksi ehdotuksessa on edelleen yhteistä tietopalvelua (common information service ”CIS”) koskevaa sääntelyä. Ehdotuksesta on kuitenkin poistettu muun muassa CIS:n nimeämistä ja sertifiointia koskevaa sääntelyä. U-space-täytäntöönpanoasetus ei koske määriteltyä valtionilmailua, kuten sotilas- tai poliisioperaatioita. Valtion ilma-alukset voivat kuitenkin valita soveltaa sääntelyä.

Kahdella uudella täytäntöönpanoasetusehdotuksella muutetaan olemassa olevia täytäntöönpanoasetuksia. Niillä ehdotetaan sääntelyä miehitetyn ja miehittämättömän ilmailun yhteensovittamisesta sekä asetetaan uusia velvoitteita miehitetylle ilmailulle.

Molemmat täytäntöönpanoasetukset annettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta ((EU) 2018/1139, ns. EASA-asetus) nojalla. Ne eivät koske valtion ilma-aluksia silloin kun niillä suoritetaan EASA-asetuksessa viranomaistoiminnaksi määriteltyjä tehtäviä. Valtion ilma-alukset voivat kuitenkin valita soveltaa sääntelyä.

Miehitetyn ilmailun vaatimusten osalta merkitystä on sillä, toimitaanko valvotussa vai valvomattomassa ilmatilassa. Valvotussa ilmatilassa tarjotaan lennonjohtopalvelua törmäysten välttämiseksi ilma-alusten kesken sekä ilma-alusten ja esteiden välillä, sekä ilmaliikennevirtojen sujuvuuden edistämiseksi ja ylläpitämiseksi. Valvomattomassa ilmatilassa puolestaan ei tarjota lennonjohtopalvelua. Valvottu ilmatila on pääsääntöisesti sellaisissa korkeuksissa, joissa miehittämättömiä ilma-aluksia ei nykyisin ole lennätetty, pois lukien lentopaikkojen lähialueet missä valvottu ilmatila ulottuu maahan asti. Miehittämättömän ilmailun kehittyessä niiden enimmäislennätyskorkeus voi kuitenkin kasvaa nykyisestä.

Käsillä olevien ehdotusten mukaan, jos U-space on perustettu valvottuun ilmatilaan, vaatisi miehitetyn ilmailun toiminta siellä ilmatilan dynaamisen uudelleenjärjestelyn. Tällöin jäsenvaltion tulisi varmistaa, että miehitetty ja miehittämätön ilmailu pysyvät erillään. Ehdotusten mukaan valvotussa ilmatilassa olevassa U-spacessa lennonjohtopalveluntarjoajan tulisi miehitetyn ilmailun tarpeiden vuoksi rajoittaa tilapäisesti U-spacen aluetta. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että jos miehitetty ilma-alus haluaisi lentää valvotussa ilmatilassa olevan U-spacen läpi, tehtäisiin U-spaceen tilapäinen ”käytävä” tai muu alue, jolta miehittämättömän ilmailun tulisi poistua, esimerkiksi väistämällä tai laskeutumalla maahan. Lisäksi U-space-palveluntarjoajan tulisi koordinoida miehittämättömän ilma-aluksen lentolupa lennonjohtopalveluntarjoajan kanssa. Valvotussa ilmatilassa lennonjohtopalvelua tarjoaa Suomessa Air Navigation Services Finland Oy.

Jos U-space on perustettu sen sijaan valvomattomaan ilmatilaan, on ehdotusten mukaan miehitetyn ilmailun jatkuvasti tehtävä itsensä nähtäväksi U-space-palveluntarjoajille. Sääntely jättää auki sen, millä laitteella tai teknologialla nähtävyys tehtäisiin. U-space-palveluntarjoaja antaisi miehittämättömälle ilmailulle tiedon miehitetystä ilmaliikenteestä ja miehittämättömän ilmailun tulisi tehdä riittävät toimet törmäyksen välttämiseksi. Tarkoituksena on, että kaikki U-spacessa toimivat ilma-alukset olisivat nähtävissä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan g alakohta, jonka mukaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa sovelletaan liikenteen alalla.

SEUT 290 artiklan 1 kohdan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.

Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn EASA-asetuksessa komissiolle on siirretty valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä seuraavia asioita koskien: 31 artiklassa lentotoimintaa koskien, 43 artiklassa ATM/ANS-palvelujen tarjoajia sekä ATM/ANS-järjestelmien ja ATM/ANS-rakennneosien suunnitteluun, valmistukseen ja huoltoon osallistuvia organisaatioita koskien, 44 artiklassa ilmatilan käyttöä ja ilmatilan rakenteiden

suunnittelua koskien ja 57 artiklassa miehittämättömiä ilma-aluksia koskien. Säädökset hyväksytään noudattaen EASA-asetuksen 127 artiklan 3 kohdan mukaista tarkastelumenettelyä, jonka mukaan EASA-komitea äänestää komission antamasta ehdotuksesta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komission täytäntöönpanoasetuksia ei käsitellä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Täytäntöönpanoasetusehdotuksesta laadittu U-kirjelmäluonnos käsiteltiin liikennejaoston kirjallisessa käsittelyssä 6.7.2020–7.7.2020. Valtioneuvoston kirjelmä annettiin eduskunnalle valtioneuvoston yleisistunnon 23.7.2020 päätöksellä (U 38/2020 vp).

U-jatkokirjelmäluonnosta on käsitelty liikennejaoston kirjallisessa käsittelyssä 11.12.-15.12.2020.

Eduskuntakäsittely

Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto (LiVL 5/2020 vp) valtioneuvoston kirjelmästä U 38/2020 vp annettiin Suurelle valiokunnalle 24.9.2020. Liikenne- ja viestintävaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan (SuVEK 77/2020 vp) yhtyen liikenne- ja viestintävaliokunnan kantaan 25.09.2020.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

Taloudelliset vaikutukset

Täytäntöönpanoasetusehdotuksilla ei arvioida olevan valtiontaloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia. Ehdotukset edistäisivät miehittämättömän ilmailun liiketoimintaa, kun U-spacessa voisi toimia useita eri operaattoreita turvallisesti saaden palveluntarjoajilta tiedon muusta liikenteestä. Tämä edesauttaisi erityisesti miehittämättömän ilmailun kuljetustoiminnan yleistymistä. Lisäksi palveluntarjoajat ja yleistiedonpalveluntarjoajat tarjoaisivat uusia palveluita, joille voisi syntyä uudenlaiset markkinat ja siinä määrin liiketoimintaa kuin U-spaceja perustettaisiin ja olisi halukkaita miehittämättömä ilmailua hyödyntäviä operaattoreita ja niiden palveluita käyttäviä asiakkaita. U-spacessa toimiville miehittämättömän ilmailun toimijoille uudet palvelut toisivatkin hyötyjen lisäksi kustannuksia, sillä palvelut olisivat maksullisia.

Uudet esitykset täytäntöönpanoasetukset voivat aiheuttaa kuitenkin lisäkustannuksia miehitetyle ilmailulle jossain määrin riippuen siitä, miten niiden tulee tehdä itsensä näkyväksi. Esimerkiksi uudet laitevaatimukset voisivat nostaa kustannuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio on 22.9.2020 julkaissut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan (Single European Sky, SES)

toteuttamisesta (ns. uudelleenlaadittu SES2+-ehdotus). Kyseisen asetusluonnoksen 9 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi U-spaceen liittyvästä yhteisen tietopalvelun tarjoajasta ja sen hinnoittelusta. Eduskunnalle on annettu tieto SES2+-ehdotuksesta 5.11.2020 valtioneuvoston kirjelmällä (U 59/2020 vp).

Asiakirjat

Komission täytäntöönpanoasetus (EU) .../... of xxx koskien U-spacen sääntelyä (12.10.2020)

Komission täytäntöönpanoasetus (EU) .../... of xxx komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 923/2012 yhteisistä lentosäännöistä, lennonvarmistuspalveluja ja -menetelmiä koskevista operatiivisista säännöksistä muuttamisesta (12.10.2020)

Komission täytäntöönpanoasetus (EU) .../... of xxx komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2017/373 muuttamisesta koskien ilmaliikenteen hallinta- ja lennonvarmistuspalvelujen sekä muiden ilmaliikenteen hallintaverkon toimintojen vaatimuksista valvottuun ilmatilaan asetetussa U-space-ilmatilassa (12.10.2020)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mira Karppanen, liikenne- ja viestintäministeriö, mira.karppanen@lvm.fi; puh. 0295 342 094

EUTORI-tunnus

EU/2020/0210

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	ilmailu, siviili-ilmailu, lentoturvallisuus LVM
Tiedoksi	ALR, EUE, LIIVI, OM, PLM, SM, UM, VNK, VTV
