



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 12.12.2006
KOM(2006) 810 lopullinen

2006/0191 (COD)

**KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan
mukaisesti**

**neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston
asetuksen antamiseksi yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä**

**KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE**

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti

neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen antamiseksi yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä

1. TAUSTA

Ehdotus toimitettiin Euroopan parlamentille ja neuvostolle (asiakirja KOM(2005) 429 lopullinen – 2005/0191 COD):	22.9.2005
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi lausuntonsa:	20.4.2006
Euroopan parlamentti antoi lausuntonsa ensimmäisessä käsittelyssä:	15.6.2006
Yhteinen kanta vahvistettiin:	11.12.2006

2. KOMISSION EHDOTUKSEN TAVOITE

Yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2320/2002 on ollut voimassa tammikuusta 2003 alkaen. Komission tekemistä tarkastuksista saadut kokemukset ja asetuksen päivittäinen soveltaminen jäsenvaltioissa ovat osoittaneet, että jäsenvaltioiden laatimien ei-sitovien suositusten nopea muuntaminen lainsäädännöksi on johtanut useisiin ongelmiin. Nämä ongelmat johtuvat siitä, että asetus laadittiin ja annettiin pikaisesti reaktiona syyskuun 11. päivän 2001 tapahtumiin, ja ne vaikeuttavat asetuksen asianmukaista täytäntöönpanoa.

Sen vuoksi komissio on ehdottanut asetuksen tarkistamista, jotta voidaan jatkaa lakisäätteisten vaatimusten selventämistä, yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista ja parantaa siten siviili-ilmailun yleistä turvaamista. Uudessa puiteasetuksessa olisi pelkästään vahvistettava perusperiaatteet siitä, mitä on tehtävä siviili-ilmailun turvaamiseksi siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta. Tekniset ja menettelylliset päätökset, jotka koskevat tämän tavoitteen saavuttamiskeinoja, olisi sen sijaan vahvistettava täytäntöönpanosäädöksissä.

3. HUOMAUTUKSET YHTEISESTÄ KANNASTA

Asiaa käsittelevät kolme toimielintä ovat pitäneet tiiviisti yhteyttä toisiinsa, jotta ehdotuksesta olisi päästy varhain sopimukseen sen toisessa käsittelyssä. Tämä ei kuitenkaan onnistunut, mikä johtui ennen kaikkea **ilmailun turvaamiseen liittyvästä rahoituskysymyksestä**. Euroopan parlamentti oli esittänyt ensimmäisessä käsittelyssä useita tähän kysymykseen

liittyviä tarkistuksia, joiden tavoitteena oli velvoittaa jäsenvaltiot maksamaan ainakin osa ilmailun turvaamiseen liittyvistä kustannuksista.

Neuvoston yksimielisesti vahvistama yhteinen kanta ei heikennä komission ehdotuksen keskeisiä tavoitteita eikä ehdotuksen perustana olevaa lähestymistapaa.

Neuvostossa on kuitenkin noussut esiin kaksi erityiskysymystä, jotka on syytä mainita tässä yhteydessä.

Ensimmäinen kysymys liittyy **uusien komiteamenettelysääntöjen** soveltamiseen. Ehdotusta oli yhdenmukaistettava niiden sääntöjen kanssa, jotka vahvistettiin hiljattain päätöksen 1999/468/EY muuttamisesta 17. heinäkuuta 2006 tehdyssä neuvoston päätöksessä 2006/512/EY. Uudella päätöksellä Euroopan parlamentille annetaan aiempaa suuremmat valtuudet valvoa komission komiteamenettelyllä antamia säädöksiä. Neuvosto katsoo, että päätöksen 1999/468/EY 5a artiklassa säädettyä valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä olisi sovellettava sekä 4 artiklan 3 kohtaan, jossa esitetään kriteerit, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat poiketa yhteisistä perusvaatimuksista pienten lentoasemien ja pienten ilma-alusten osalta, että 9 artiklan 2 kohtaan, jossa esitetään jäsenvaltioiden kansallisia siviili-ilmailun turvaohjelmia koskevat vaatimukset. Komissio yhtyy neuvoston näkemykseen.

Toinen kysymys liittyy **sen säännöksen poistamiseen, jonka mukaan komissio voi tarkastella jäsenvaltioiden soveltamia tiukempia toimenpiteitä**. Komissio esitti oman ehdotuksensa 5 artiklan 2 kohdassa, että sillä tulisi olla mahdollisuus tutkia, perustuvatko jäsenvaltion soveltamat tiukemmat toimenpiteet todellakin riskinarviointiin ja ovatko ne asianmukaisia, puolueettomia ja syrjimättömiä ja oikein suhteutettuja niiden kohteena olevaan riskiin. Muussa tapauksessa komission olisi voitava päättää – komiteaa ja viime kädessä neuvostoa kuultuaan – että kyseinen jäsenvaltio ei saa jatkaa tiukempien toimenpiteiden soveltamista. Neuvosto poisti tämän säännöksen, mitä komissio vastusti antamalla asiasta lausuman (ks. liite).

Jotta yhteisestä kannasta olisi päästy poliittiseen yhteisymmärrykseen, komissio antoi lausumat myös siitä, miten se tulkitsee 6 ja 18 artiklaa ja lukua 10, sekä lausuman omista aikomuksistaan luvun 6 suhteen (ks. liite).

4. KOMISSION YKSITYISKOHTAISET HUOMAUTUKSET

1. Komission hyväksymät Euroopan parlamentin tarkistukset, jotka on sisällytetty yhteiseen kantaan kokonaan tai osittain

Tarkistuksilla 2, 4, 11, 15, 17, 23–30, 33, 34, 37, 40, 46–49, 53–56, 58, 65–68, 73, 77–79 ja 82 selvennetään tekstiä, parannetaan tai täsmennetään sen sanamuotoa tai yhdenmukaistetaan sitä muiden säännösten kanssa. Näihin tarkistuksiin sisältyvät eron tekeminen rahdin ja postilähetysten välillä sekä pieniä lentoasemia ja pieniä ilma-aluksia koskevien kriteereiden määrittely.

Tarkistuksen 7 mukaan ”keskitetyn turvaamisen” tavoitetta olisi edistettävä kaikkien Euroopan unionin alueella lennettävien lentojen osalta.

Tarkistukset 8 ja 12 liittyvät Gibraltarin lentoasemaan, jota koskevasta uudesta ministeritason julistuksesta sovittiin Cordobassa 18. syyskuuta 2006.

Tarkistuksessa 51 on kyse yhteisön lentoliikenteen harjoittajien turvaohjelmien hyväksymisestä muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, joka on hyväksynyt kyseisen ohjelman.

2. Komission hylkäämät Euroopan parlamentin tarkistukset, joita ei ole sisällytetty yhteiseen kantaan osittain tai kokonaan

Neuvosto on hylännyt tarkistukset 3, 35, 43 ja 44, jotka koskevat turvatoimenpiteiden rahoittamista. Komissio on neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että teknisessä asetuksessa ei saisi olla turvatoimenpiteiden rahoitusta koskevia vaatimuksia tai velvollisuuksia.

Tarkistuksessa 6 ja osittain myös tarkistuksessa 57 edellytetään Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA:n) tekemän tarkastuksia ilmailun turvaamisen alalla. Turvallisuuden ja turvaamisen välillä on kuitenkin selvä ero, joka on säilytettävä: turvallisuus liittyy ilma-alusten rakentamiseen ja käyttöön, kun taas turvaamisessa on kyse laittomien tekojen estämisestä. Turvaaminen jää selvästi EASA:n toimivallan ulkopuolelle, eikä tässä asetuksessa ole aiheellista muuttaa EASA:n toimialaa.

Tarkistuksissa 19, 36 ja 85 on kyse henkilöstön taustan tarkistamisesta. Komission mielestä näissä parlamentin tarkistuksissa ylitetään asetuksen soveltamisala, koska ne edellyttävät kansallisten tiedustelupalvelujen työpanosta. Toissijaisuusperiaatteen mukaan yhteisön ei tule antaa yhdenmukaistettuja sääntöjä henkilöstön taustan tarkistamisesta. Lentäjien taustan tarkistamisvelvollisuudesta todettakoon, että komissio voi hyväksyä siihen liittyvän tavoitteen, mutta lentolupakirjojen myöntäminen ei kuulu asetuksen soveltamisalaan.

Tarkistuksissa 20 ja 21 muutetaan sekä transfer- että transit-matkustajien, -matkatavaroiden, -rahdin ja -postin määritelmää tavalla, jota ei voida hyväksyä. Ilmailun turvaamisen kannalta ainoastaan ilma-aluksen vaihtaminen muuttaa matkustajien, matkatavaroiden, rahdin ja postin statusta, eikä siis lennon numeron muuttuminen. Näiden tarkistusten hyväksyminen merkitsisi sitä, että välilaskupaikassa matkustajien olisi poistuttava ilma-aluksesta ja matkatavarat, rahti ja posti olisi purettava siitä uutta turvatarkastusta varten pelkästään lennon numeron vaihtumisen vuoksi. Tämä ei ole tarpeellista eikä suotavaa.

Tarkistus 22, jossa laajennetaan mahdollisesti häiriötä aiheuttavan matkustajan määritelmää, on katsottu tarpeettomaksi sekä mahdottomaksi panna täytäntöön. Lentoliikenteen harjoittajalla on aina turvallisuussyistä oikeus kieltäytyä päästämästä huonosti käyttäytyviä matkustajia ilma-alukseen. Ei ole myöskään yksinkertaista arvioida etukäteen, uhkaako henkilön käyttäytyminen lennon turvallisuutta, sillä miten mahdollinen kaappaja voidaan tunnistaa jo lentoasemalla?

Tarkistuksessa 32 ehdotukseen lisätään 'toistuvan satunnaistarkastuksen' määritelmä. Tätä käsitettä ei kuitenkaan käytetä asetuksessa, joten sen määrittelemine ei ole tarpeen.

Tarkistuksen 38 mukaan jokaisesta suunnitellusta yksityiskohtaisesta täytäntöönpanotoimenpiteestä ja -menettelystä on tehtävä riskien ja vaikutusten arviointi, johon sisältyy myös kustannusten arviointi. Vaikka ilmailun yleisestä turvaamispolitiikasta tehdäänkin riskien ja vaikutusten arviointi, sitä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä myös yksittäisistä toimenpiteistä tai menettelyistä. Täytäntöönpanotoimenpiteiden ja -menettelyjen yksityiskohtaista arviointia varten luodaan erityinen foorumi perustamalla sidosryhmien neuvoa-antava työryhmä (ks. tarkistus 61).

Tarkistuksissa 41 ja 42 edellytetään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava tiukemmista toimenpiteistään ja kuultavaa niistä komiteaa ennen niiden soveltamista. Institutionaaliselta

kannalta katsottuna ei ole kuitenkaan tarpeen, että jäsenvaltiot ilmoittavat sääntelykomitealle toimenpiteistä, jotka ne haluavat toteuttaa, tai kuulevat komiteaa niistä, sillä komitean tehtävänä on avustaa komissiota sen sääntelytehtävässä.

Tarkistus 45, joka koskee vastauksen laatimista kolmannelle maalle, joka vaatii turvatoimenpiteiden soveltamista EU:ssa sijaitsevalta lentoasemalta lähteviin lentoihin, on sisällytetty yhteiseen kantaan osittain. Sen sijaan ei ole katsottu asianmukaiseksi sisällyttää yhteisön asetukseen vaatimusta, jonka mukaan kolmatta maata olisi kuultava ennen vastauksen laatimista.

Tarkistuksessa 50 siirretään vastuu lentoliikenteen harjoittajan turvaohjelmasta lentoliikenteen harjoittajalta jäsenvaltiolle ja rajoitetaan turvaohjelmaan liittyvät velvollisuudet kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman vaatimusten täyttämiseen. Lentoliikenteen harjoittajien on kuitenkin täytettävä sekä tämän asetuksen että kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman vaatimukset eikä pelkästään jälkimmäisiä. Lisäksi komission ehdotuksessa asetetaan lentoliikenteen harjoittajille, lentoasemille ja muille yksiköille vastaavanlaisia velvollisuuksia, jotka muuttuisivat tämän tarkistuksen vaikutuksesta.

Tarkistus 52 ei ole yhdenmukainen tarkistuksen 53 kanssa, jonka neuvosto on sisällyttänyt yhteiseen kantaan. Komissio on neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että 12 artiklan otsikkona tulisi olla ”Yksikön turvaohjelma”.

Tarkistuksen 59 mukaan komission on varmistettava, että jokainen eurooppalainen lentoasema tarkastetaan vähintään kerran neljän vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Tämä vaatimus ei ole realistinen, koska se edellyttää, että komissio tekee 200 tarkastusta vuodessa (vuonna 2005 niitä tehtiin noin 30) tai että komissio vaatii kutakin jäsenvaltiota tarkastamaan lentoasemansa neljän vuoden sykleissä, mikä ei ole riittävää, kun on kyse kansallisten viranomaisten tekemistä tarkastuksista.

Tarkistuksen 63 tavoitteena on, että kolmansien maiden kanssa tehdään nykyistä enemmän sopimuksia. Neuvosto on kuitenkin poistanut komission ehdotuksesta 17 artiklan, koska viittausta perustamissopimuksen 300 artiklaan on pidetty tarpeettomana. Ei ole myöskään välttämätöntä kytkeä vastavuoroista tunnustamista koskevien sopimusten tekemistä lentoliikennesopimusten tekemiseen.

Tarkistuksissa 69, 70, 71, 75, 76 ja 83 mennään yksityiskohtaisuuksiin, jotka pitäisi jättää täytäntöönpanolainsäädäntöön, vaikka komissio onkin tukenut näiden tarkistusten tavoitetta.

Tarkistuksella 74 varmistetaan, ettei lentoliikenteen harjoittajan tarvitse olla valvottu edustaja. Lentoliikenteen harjoittajan on kuitenkin oltava myös valvottu edustaja, jos se varmistaa toisen lentoliikenteen harjoittajan turvavalvontatoimenpiteet. Tästä syystä valvotun edustajan määritelmään (määritelmä 24) on sisällytetty nimenomainen viittaus lentoliikenteen harjoittajaan.

Tarkistuksen 80 tavoitteena on ulottaa asetus koskemaan muitakin kuin yhteisön lentoliikenteen harjoittajia. Toisin kuin kansainvälisen oikeuden periaatteet edellyttävät, lennon aikana noudatettavista turvasäännöistä päättää kuitenkin se valtio, jossa ilma-alus on rekisteröity, eikä se valtio, jossa lentoliikenteen harjoittajan toimipaikka sijaitsee.

3. **Komission hyväksymät Euroopan parlamentin tarkistukset, joita ei ole sisällytetty yhteiseen kantaan kokonaan tai osittain**

Tarkistuksissa 1, 10, 13, 16, 31 ja 33 pyritään tähdentämään, miksi ilmailun turvaamista koskevat säännöt ovat tarpeen. Nämä tarkistukset eivät vaikuta kielteisesti asetuksen sisältöön, vaikka niiden sanamuoto ei olekaan kansainvälisesti hyväksytyyn terminologian mukaista: ilmailun turvaamisessa on kyse siviili-ilma-alueisiin kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemisestä ja näin ollen siviili-ilmailun suojelemisesta.

Tarkistuksessa 5 ilmaisu 'laatu' korvataan ilmaisulla 'taso'. Laadunvalvontaohjelman avulla voidaan kuitenkin tarkistaa sekä turvaamisen laatu että taso. Ilmaisun 'laatu' säilyttämistä on suositettu sillä perusteella, että teksti olisi yhdenmukainen tarkistusten 49 ja 56 kanssa.

Tarkistuksen 9 mukaan olisi suotavaa luoda yhteisvastuujärjestelmä terroritekojen varalta. Komissio myöntää tämän olevan tärkeä kysymys, mutta toteaa samalla, että terroritekojen seuraukset ulottuvat laajemmalle kuin ainoastaan liikenteen alaan.

Tarkistuksessa 14 ehdotukseen lisätään lentoaseman määritelmä. Komissio oli valmis hyväksymään tämän tarkistuksen, vaikka tällaisen määritelmän esittäminen tässä asetuksessa ei olekaan aivan välttämätöntä.

Tarkistuksessa 18 muutetaan merkityn alueen määritelmää. Komissio hyväksyi muutoksen, vaikkei se ollutkaan välttämätön, koska yleisöllä ei ole pääsyä lentoasemien lentokenttäalueille.

Komissio hyväksyi myös tarkistuksen 39, jonka mukaan turvatoimenpiteisiin liittyvät kustannukset on ilmoitettava lipussa tai muulla tavoin, vaikkei tarkistus ollutkaan asetuksen kannalta aivan olennainen.

Tarkistusten 60 ja 62 mukaan komission on laadittava vuosittaiset kertomukset. Komission mielestä tarkistus 62 oli parempi, koska se on sanamuodoltaan hyvin samanlainen kuin voimassa olevan asetuksen (EY) N:o 2320/2002 11 artikla.

Tarkistuksen 61 tavoitteena on perustaa sidosryhmien neuvoa-antava työryhmä samalla tavalla kuin yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista annetun asetuksen (EY) N:o 549/2004 6 artiklalla. Siten sillä virallistettaisiin vallitseva tilanne, koska tällainen neuvoa-antava työryhmä on jo epävirallisesti olemassa.

Komissio hyväksyi tarkistuksen 64, joka koskee asetuksen soveltamisen alkamispäivää (vuoden kuluttua asetuksen voimaantulopäivästä). Soveltamisen alkaminen riippuu kuitenkin siitä, milloin Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät asetuksen.

Tarkistuksessa 72 ehdotetaan, että matkustajasta erillään kulkeville ruumaan meneville matkatavaroille tehdään "muiden" turvavalvontatoimenpiteiden sijasta "asianmukaisia" turvavalvontatoimenpiteitä. Komissio hyväksyi tämän sanamuodon, koska sen mukaan turvavaatimuksista päätetään kuitenkin täytäntöönpanolainsäädännössä.

Tarkistuksen 81 mukaan on määritettävä selkeästi vastuut asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta sellaisissa tapauksissa, joissa tehdään laiton teko. Komissio hyväksyi tämän uuden valtuuden antamisen komissiolle.

Komission mielestä tarkistus 84, jonka mukaan turvalaitteiden on täytettävä hyväksytyt vaatimukset, voitiin hyväksyä sillä ehdolla, että ilmaisu 'hyväksytyt' muutettaisiin ilmaisuksi 'määritellyt', koska tällaisia laitteita varten ei toistaiseksi ole käytössä yhteisön laajuista hyväksymisjärjestelmää.

5. PÄÄTELMÄ

Komissio katsoo, ettei 11. joulukuuta 2006 määränemmistöllä vahvistettu yhteinen kanta heikennä sen ehdotuksen keskeisiä tavoitteita eikä sen perustana olevaa lähestymistapaa, ja antaa näin ollen tukensa yhteiselle kannalle.

LIITE

Neuvoston istunnon pöytäkirjaan merkittävät komission lausumat

5 artiklan 2 ja 3 kohta (muutettu): ”Jäsenvaltioiden soveltamat tiukemmat toimenpiteet”

”Komissio ei kuitenkaan pidä tässä vaiheessa tarpeellisena muuttaa ehdotustaan ennen kuin Euroopan parlamentti on antanut lausuntonsa 5 artiklan 2 ja 3 kohdan muuttamisesta yhteisessä kannassa komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna, erityisesti niiden säännösten osalta, jotka koskevat komiteamenettelyn käyttöä jäsenvaltioiden soveltamien tiukempien toimien tarkastelun ja hyväksymisen yhteydessä.”

6 artikla: ”Kolmannen maan vaatimat turvatoimenpiteet”

”Kun komissio päättää, toimiiko se vai onko se toimimatta omasta aloitteestaan 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti, se ottaa huomioon, koskeeko pyyntö nimenomaisesti tiedot toimittanutta jäsenvaltiota vai onko se osoitettu myös muille jäsenvaltioille.”

18 artikla: ”Voimaantulo”

”Tämän asetuksen voimaantulopäivästä alkavan ja 11 artiklan soveltamispäivään päättyvän kauden aikana komissio aikoo tulkita asetuksen (EY) N:o 2320/2002 5 artiklan 4 kohtaa niin, että se ottaa huomioon tämän asetuksen 11 artiklan.”

Liitteen luku 6: ”Rahti ja postilähetykset”

”Komissio myöntää postilähetysten olevan erityinen rahdin muoto ja näin ollen niihin olisi sovellettava erityisiä turvavalvontatoimenpiteitä. Näiden valvontatoimenpiteiden olisi oltava oikeasuhteisia riskiin nähden eivätkä ne saisi vaikuttaa haitallisesti kaupallisen ja julkisen postipalvelun velvoitteisiin.

Postilähetysten turvavalvontatoimenpiteitä koskevista tarkoista vaatimuksista aiotaan säätää täytäntöönpanosäädöksissä, vaikka komissio tunnustaakin postialan haluavan pysyvät säännöt. Siksi komission tarkoituksena on, että täytäntöönpanosäädökset perustuvat postilähetysten koskeviin nykyisiin EY:n turvavaatimuksiin, jolloin se aikoo erityisesti pitää aluksi voimassa erityissäännöt yhteisön postilähetysten kuljetettavien postilähetysten osalta.

Tämän lisäksi komissio sitoutuu esittämään ehdotuksen postilähetysten koskevista täytäntöönpanosäännöistä ennen asetuksen (EY) N:o 2320/2002 ja sen täytäntöönpanosäädösten kumoamista. Tarkoituksena on varmistaa jatkuva korvaamalla kumotut säädökset välittömästi uusilla säädöksillä.”

Liitteen luku 10: ”Lennonaikaiset turvatoimenpiteet”

”Komissio haluaa selventää yhteiseen kantaan sisältyvän 10 luvun 3 ja 4 kohdan osalta, että sen tarkoituksena ei ole saada jäsenvaltioita hyväksymään aseenkantoa lennoilla tai yrittää kieltää niiltä se. Komissio toteaa, että päätös aseenkannosta lennoilla mahdollista viranomaiskäyttöä varten on asia, josta jokaisen jäsenvaltion on itse päätettävä.”