

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietyistä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamiseen liittyvistä lentoturvallisuuskäytäntöistä”

(COM(2018) 894 final – 2018/0434 (COD))

(2019/C 190/06)

Rapporteur-general: **Thomas McDONOGH**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 14.1.2019 Neuvosto, 14.1.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Työvaliokunnan päätös	22.1.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	20.2.2019
Täysistunnon nro	541
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	79/0/0

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on toistuvasti korostanut, että kansainvälinen ilmailu voi täyttää kestäväällä pohjalla roolinsa talouskasvun mahdollistajana vain, jos pidetään yllä korkeinta mahdollista turvallisuustasoa. Turvallisuusehdot muodostavat yhtenäiset normit, joita kaikki toimijat noudattavat ja joita toimivaltaiset virastot valvovat. Brexit saattaa vaarantaa nämä normit ja niiden yhdenmukaisen soveltamisen Euroopassa lentoturvallisuuden alalla, sillä asiaankuuluvat EU:n asetukset eivät koskisi enää Yhdistyneen kuningaskunnan ilmailualan toimijoita maaliskuusta 2019 alkaen.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) lausuntoluonnos perusluonteisten lentoyhteyksien varmistamisesta (asiakokous TEN/689) ja käsillä oleva lausunto tulisi nähdä Euroopan komission (komission) samaa sääntelyä koskevan aloitteen tiettyjen näkökohtien arviointina. Molempien lausuntoluonnosten taustalla on oletus, että oikeusperustaa ilmailutoiminnalle ilmailualan sisämarkkinoilla, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 008/2008 ⁽¹⁾ ja muita EU:n asetuksia, joilla säädellään ilmailuun liittyviä erilaisia tekijöitä, kuten erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1139 ⁽²⁾, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 ⁽³⁾ mukaisesti annettuja sääädöksiä, lakataan soveltamasta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan rekisteröityneisiin lentoyhtiöihin sen jälkeen, kun se on eroaa Euroopan unionista (brexit).

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä (EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1139, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2018, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2111/2005, (EY) N:o 1008/2008, (EU) N:o 996/2010, (EU) N:o 376/2014 ja direktiivien 2014/30/EU ja 2014/53/EU muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 552/2004, (EY) N:o 216/2008 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 kumoamisesta (EUVL L 212, 22.8.2018, s. 1).

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 216/2008, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä neuvoston direktiivin 91/670/ETY, asetuksen (EY) N:o 1592/2002 ja direktiivin 2004/36/EY kumoamisesta (EUVL L 79, 19.3.2008, s. 1).

1.3 Jotta voitaisiin vähentää oikeudellista ja suunnitteluun liittyvää epävarmuutta maaliskuun 29. päivän 2019 jälkeen, EU ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ovat neuvotelleet erosopimuksen kansallisen lainsäädännön antamisesta ja sääntelytoimenpiteiden toteuttamisesta tulevaisuuteen sääntelykehikseksi Yhdistyneen kuningaskunnan ilmailualalle. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti ei ole kuitenkaan vielä ratifioinut erosopimusta. Tästä syystä komissio on kesällä 2018 laaditun varautumissuunnitelman puitteissa laatinut muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen tietyistä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamiseen liittyvistä lentoturvallisuuskäsitteistä (asetus).

1.4 Muun oikeusperustan puuttuessa on epäselvää, ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan EU:n lainsäädännön nojalla antamat todistukset vielä voimassa, miten Yhdistyneeseen kuningaskuntaan rekisteröityneen lentoyhtiöt voivat saada tarvittavat todistukset maaliskuun 30. päivän 2019 jälkeen ja miten Yhdistyneen kuningaskunnan korjaus- ja huolto-yhtiöt voivat toimittaa edelleen varaosia ja palveluja EU:n lainsäädännön edellyttämän lupamenettelyn mukaisesti. Jos erosopimusta ei hyväksytä, tarvitaan kiireesti varautumisasetus, jotta voidaan ratkaista nämä kysymykset ja luoda oikeusperusta varmistamaan sujuva siirtyminen Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön soveltamiseen.

1.5 Vaikka toimijat voivat monissa tapauksissa ratkaista todistusten voimassaolon jatkumiseen liittyvät ongelmat kääntymällä EU27:n siviili-ilmailuviranomaisen puoleen tai hakemalla Euroopan lentoturvallisuusvirastolta (EASA) kolmannen maan todistusta, on tilanteita, joissa tällainen lieventävä toiminta ei ole mahdollista. Nämä tilanteet voidaan ratkaista vain, jos on vahvistettu oikeusperusta.

1.6 Varautumistoimenpiteitä tarvitaan kiireellisesti, mutta EU:n asetuksen olisi tultava voimaan vain, kun pyritään ratkaisemaan ilmailuun liittyviä turvallisuuskysymyksiä, joita ei voida ratkaista muulla tavalla. Asetuksen tulee olla siten väliaikainen, kunnes Yhdistynyt kuningaskunta on perustanut kansalliset virastot ja vahvistanut kansallisen lainsäädännön ottaakseen turvallisuusviraston roolin.

1.7 ETSK kiittää komissiota tästä säädösaloitteesta, jossa otetaan huomioon erityiset ongelmat, joita saattaa syntyä lentoturvallisuuden alalla ilman erosopimusta. Asetuksella annetaan alalle tarvittavat takeet siitä, että lupaprosessi ei vaarannu, kun Yhdistyneestä kuningaskunnasta tulee jäsenvaltion sijaan kolmas maa. Matkustajat saavat myös varmuuden toiminnan turvallisuudesta maaliskuun 29. päivän 2019 jälkeen.

1.8 ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että asetuksen tarkoituksena ei ole jatkaa vallitsevaa tilannetta, vaan tarjota varotoimenpiteet, joita pidetään kiireellisinä EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliselle ilmailukenteelle mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen lieventämiseksi. Ehdotettua asetusta sovelletaan vain väliaikaisesti, jotta ala voi noudattaa edelleen korkeimpia mahdollisia turvallisuussopimuksia.

1.9 ETSK kehottaa Yhdistynyttä kuningaskuntaa tekemään mahdollisimman pian kahdenvälisiä turvallisuussopimuksia EU:n ja muiden kolmansien maiden kanssa, jotta päästään tarvittavaan yhteisymmärrykseen Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden osapuolten myöntämien todistusten vastavuoroisesta tunnustamisesta.

2. Sääntelykehys

2.1 Kansainväliset sopimukset

2.1.1 Yhdistyneen kuningaskunnan on uusittava brexitin jälkeen useita ilmailualan kansainvälisiä sopimuksia, jotka EU on tehnyt jäsenvaltioiden puolesta. Tärkein sopimus huolto-, korjaus- ja tarkastuspalvelujen, ilma-alusten valmistusteollisuuden, korjausvalmiuksien ja turvallisuussopimusten alalla on EU:n ja Yhdysvaltojen siviili-ilmailun turvallisuutta koskeva kahdenvälinen sopimus (BASA).

2.1.2 Tämän sopimuksen mukaan molempien osapuolten turvallisuusvirastot – Yhdysvaltojen ilmailuhallinto (FAA) ja Euroopan lentoturvallisuusvirasto (EASA) – hyväksyvät vastavuoroisesti toistensa sertifiointi- ja hyväksymisprosessit: vain yksi hyväksyntä riittää. Yhdistyneen kuningaskunnan tapauksessa FAA ei voi enää turvautua Yhdistyneen kuningaskunnan siviili-ilmailuviranomaisen (CAA) tarkastuksiin, jotka on tehty FAA:n hyväksymillä korjaamoilla Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tarvitaan sekä FAA:n tekemä tarkastus että CAA:n hyväksyntä.

2.1.3 Koska BASA-sopimuksessa viitataan usein EU:n jäsenvaltioihin, Yhdistynyt kuningaskunta pystyisi säilyttämään tilanteen ennallaan vain, jos Yhdysvallat suostuisi kohtelevaan siirtymäkauden aikana Yhdistynyttä kuningaskuntaa ikään kuin se olisi edelleen EU:n jäsen ja tekisi Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa erillisen BASA-sopimuksen. Vaikka asiasta keskustellaan vielä oikeudellisesti, tällainen sopimus edellyttäisi EU:n hyväksynnän, jos sen olisi määrä tulla voimaan siirtymäkauden aikana – Euroopan unionin tuomioistuimen päätös EU:n ja Singaporen vapaakauppasopimuksesta: eron tekeminen matkustajien tai tavaroiden kuljettamista koskevien sopimusten ja palvelujen, muun muassa huoltoa ja korjaamista, koskevien sopimusten välillä. Viimeksi mainitut sopimukset kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan piiriin ja siten EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Tästä syystä EU:n ja Yhdysvaltojen BASA-sopimuksen korvaaminen Yhdistyneen kuningaskunnan ja Yhdysvaltojen BASA-sopimuksella vaatisi EU:n luvan. Hyväksyntä olisi todennäköinen, sillä erosopimuksen tarkoituksena on helpottaa asianmukaista siirtymää.

2.1.4 Yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut, että Yhdysvaltojen, Brasilian ja Kanadan kanssa käydään parhaillaan neuvotteluja kahdenvälisestä BASA-sopimuksesta. Näiden sopimusten päätökseen saattaminen on vaikeaa, jos EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä ei ole turvallisuussopimusta, erityisesti sopimusta Yhdistyneen kuningaskunnan asemasta EASAssa.

2.2 Euroopan lentoturvallisuusvirasto (EASA)

2.2.1 Yhdistynyt kuningaskunta voisi hakea brexitin jälkeen jonkinlaista liitännäisjäsenyyttä EASAAan säilyttääkseen EU:n ja Yhdysvaltojen vastavuoroisen tunnustamisen edut ja varmistaakseen selkeyden suhteessa Yhdistyneen kuningaskunnan soveltamiin turvallisuusnormeihin. Chicagon yleissopimuksen osapuolena Yhdistynyt kuningaskunta olisi pätevä hakemaan EASAn liitännäisjäsenyyttä. Sen olisi kuitenkin sovellettava asiaankuuluvaa EU:n ilmailulainsäädäntöä.

2.3 Lentoturvallisuus kovan brexitin tapauksessa

2.3.1 Välttääkseen EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen lentoliikenteen mahdollisen täydellisen keskeytyksen tilanteessa, jossa ei olisi ratifioitua erosopimusta, komissio on antanut kaksi asetusehdotusta. Ensimmäisellä niistä varmistetaan väliaikaisesti tiettyjen lentoliikennepalvelujen tarjoaminen Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n välillä ja jatketaan eräiden olemassa olevien toimilupien voimassaoloa. Perusluonteisia lentoyhteyksiä käsitellään toisessa ETSK:n lausunnossa (asiakokonaisuus TEN/689).

2.3.2 Toinen asetusehdotus tietyistä brexitiin liittyvistä lentoturvallisuusnäkökohdista koskee todistusten voimassaolon pidentämistä tiettyjen ilmailualan tuotteiden, osien, laitteiden ja yritysten todistusten osalta. Vaikka toimijoilla on tältä osin joitain mahdollisia keinoja, kuten EU:n siviili-ilmailusta vastaavaan viranomaiseen siirtyminen tai kolmansien maiden todistuksen hakeminen ennakolta EASAlta, kaikkia mahdollisia häiriöitä ei voida lieventää näillä toimenpiteillä.

2.3.3 Voimassaoloaikojen pidentämisen kiireellisyys on tiiviissä yhteydessä siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan tulee ottaa vastuulleen aiemmin EASAlle kuuluneita tehtäviä voidakseen myöntää uudelleen lupia. EASA voi puolestaan myöntää vain tiettyjä todistuksia kolmannen maan todistusten perusteella. ⁽⁴⁾ Voimassaoloajan pidentämisen tarkoituksena on siis täyttää aika, joka EASAlta ja toimijoilta kuluu tiettyjen todistusten myöntämiseen tilanteessa, jossa Yhdistyneellä kuningaskunnalla on uusi kolmannen maan asema.

3. Ehdotetun asetuksen sisältö

3.1 Ehdotettu asetusta kattaa joukon ennen eroamispäivää voimassa olevia todistuksia, mutta siinä erotellaan yleisesti todistukset, jotka EASA on myöntänyt luonnollisille tai oikeushenkilöille, joiden päätoimipaikka sijaitsee Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja todistukset, jotka ovat Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaisten viranomaisten sertifioimien luonnollisten tai oikeushenkilöiden myöntämiä. ⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Asetus 2018/1139, 68 artikla.

⁽⁵⁾ COM(2018) 894 final, 1 artiklan 2 kohta

3.2 Ensiksi mainitut ovat pääasiassa tyyppitodistuksia ja rajoitettuja tyyppitodistuksia, näihin todistuksiin tehtävien muutosten hyväksymisiä, korjauksiin liittyviä hyväksyntöjä, ETSO-valtuutuksia (European Technical Standard Order authorisations) ja suunnitteluorganisaatioiden hyväksyntöjä. ⁽⁶⁾ Nämä todistukset pysyvät voimassa yhdeksän kuukauden ajan, ja komissio voi vielä pidentää voimassaoloaikaa delegoiduilla asetuksilla. ⁽⁷⁾

3.3 Jälkimmäiset ovat pääasiassa tuotteita, osia ja laitteita koskevia valmistustodistuksia, huollon suorittamisen jälkeen annettavia todistuksia ja lentokelpoisuuden tarkastustodistuksia. ⁽⁸⁾ Nämä todistukset pysyvät voimassa, jotta kyseisten tuotteiden, osien ja laitteiden käyttöä ilma-aluksissa tai ilma-aluksina voidaan jatkaa. ⁽⁹⁾ Lisäksi ehdotetulla asetuksella varmistetaan, että EU:n jäsenvaltioiden viranomaiset ottavat huomioon tai että EASA ottaa huomioon kokeet, jotka on suoritettu Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaisen viranomaisen aiemmin valvomassa koulutusorganisaatiossa. ⁽¹⁰⁾

3.4 Koska se, että todistukset eivät ole voimassa, vaikuttaisi ilmailualan tuotteiden markkinoille saattamisen lisäksi myös niiden varsinaiseen käyttöön, todistusten voimassaolon jatkuminen on välttämätöntä, sillä ainoana mahdollisena vaihtoehtona on siirtää esimerkiksi ilmailualan tuotteiden tuotanto EU:n lainkäyttöalueille kolmansien maiden todistusten myöntämiseen kuluvan ajan kiertämiseksi.

3.5 Tiettyjen ilma-alusten osien tuottajien usein rajallinen määrä korostaa entisestään näiden toimenpiteiden merkitystä. Häiriötä saattaa kuitenkin aiheuttaa se, että esimerkiksi uusia tyyppitodistuksia ei myönnetä, mikä saattaisi häiritä merkittävästi niiden yhtiöiden toimintaa, jotka eivät pysty siirtämään sertifiointia EU:n lainkäyttöalueille, ja vuorostaan niitä asiakkaita, jotka saattavat olla riippuvaisia tietyistä tuotteista ja niiden sertifioinnista.

4. Erityistä

4.1 Sidosryhmien huolenaiheet

4.1.1 Ilmailualan sidosryhmät katsovat, että on varmistettava kiireellisesti, että ala voi jatkaa toimintaansa turvallisesti. Ehdotettu asetus antaa mahdollisuuden riittävään varautumiseen. Se on ajallisesti rajattu ja hyvin kohdennettu siirtymäjärjestely.

4.1.2 Osa sidosryhmistä, joita kuultiin tämän lausunnon valmistelun yhteydessä, katsoi, että asetuksen 5, 6, 7 ja 8 artiklassa tulisi viitata todistusten haltijoiden lisäksi myös oikeushenkilöihin tai luonnollisiin henkilöihin, jotka myöntävät näitä todistuksia. Tämä antaisi kaikille sertifiointimenettelyn osapuolille oikeusvarmuuden siitä, että nykyinen tilanne jatkuu myös maaliskuun 29. päivän 2019 jälkeen.

4.1.3 ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että asetuksen tarkoituksena ei ole jatkaa vallitsevaa tilannetta, vaan tarjota varotoimenpiteet, joita pidetään kiireellisinä alalle mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen lieventämiseksi. Sidosryhmät olivat tietoisia brexitistä koskevista keskusteluista, mutta ne eivät voi kaikissa tilanteissa itse turvautua vaihtoehtoisiin toimiin lentoturvallisuuteen kohdistuvien brexitin vaikutusten lieventämiseksi. Ne tarvitsevat näin ollen takeet oikeusvarmuudesta. EU:n asetus ei anna todistusten myöntäjille yksiselitteisesti oikeusvarmuutta sertifiointin jatkumisesta. Tällainen varmuus saadaan Yhdistyneen kuningaskunnan uudesta kansallisesta lainsäädännöstä.

4.1.4 ETSK kiittää komissiota tästä säädösaloitteesta, jossa otetaan huomioon erityiset ongelmat, joita saattaa syntyä lentoturvallisuuden alalla ilman erosopimusta. Asetuksella annetaan alalle tarvittavat takeet siitä, että lupaprosessi ei vaarannu, kun Yhdistyneestä kuningaskunnasta tulee jäsenvaltion sijaan kolmas maa. Matkustajat saavat myös varmuuden toiminnan turvallisuudesta maaliskuun 29. päivän 2019 jälkeen.

⁽⁶⁾ COM(2018) 894 final, liite I, 1 osa.

⁽⁷⁾ COM(2018) 894 final, 3 artikla.

⁽⁸⁾ COM(2018) 894 final, liite I, 2 osa.

⁽⁹⁾ COM(2018) 894 final, 4 artikla.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 894 final, 5 artikla.

4.1.5 ETSK kannattaa vakaasti tätä lähestymistapaa ja kannustaa osapuolia tekemään mahdollisimman pian kahdenvälisen lento-turvallisuussopimuksen, jossa sovitaan yhteisymmärryksessä siitä, miten molempien osapuolien turvallisuusviranomaiset tekevät tulevaisuudessa yhteistyötä varmistaakseen turvallisuustoimenpiteiden yhdenmukaisen toteuttamisen kaikkialla Euroopassa.

4.1.6 ETSK kehottaa myös Yhdistynyttä kuningaskuntaa tekemään BASA-sopimuksen taloudellisten suurvaltojen, erityisesti Yhdysvaltojen, kanssa, jotta voidaan varmistaa tällä hetkellä Pohjois-Atlantin markkinoilla toteutettavien turvallisuustoimenpiteiden jatkuvuus ja johdonmukaisuus.

Bryssel 20. helmikuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Luca JAHIER
