



EUROOPAN  
KOMISSIO

Bryssel 7.12.2015  
SWD(2015) 263 final

PART 2/2

## KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

### TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

#### *Oheisasiakirja*

ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 kumoamisesta

{ COM(2015) 613 final }

{ SWD(2015) 262 final }

## Tiivistelmä

### Vaikutustenarviointi miehittämättömien ilma-alusten turvallisen käytön kehittämisestä EU:ssa

#### A. Toimien tarve

##### Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Pääongelma on se, että nykyinen sääntelykehys haittaa miehittämättömien ilma-alusten markkinoiden kehittämistä. Nykyisissä ilmailusäännöissä ei oteta asianmukaisesti huomioon miehittämättömien ilma-alusten erityispiirteitä, ja ne ovat joko epäsuhtaisia toimintaan liittyvään riskiin nähden tai liian vaikeita (raskaita) noudattaa taikka niistä aiheutuu niin mittavia kuluja, että miehittämättömillä ilma-aluksilla tarjottavista palveluista tulee taloudellisesti kannattamattomia. Miehittämättömien ilma-alusten käyttöön liittyy lisäksi monia näkökohtia, jotka eivät liity tai liittyvät huomattavasti vähemmässä määrin "miehitettyyn" siviili-ilmailuun. Nämä näkökohdat koskevat turvallisuutta, turvatoimia, yksityisyyttä ja tietosuojaa, ympäristönsuojelua sekä vastuukysymyksiä. EU:n tason oikeudellista kehystä ei näyttäisi olevan tarpeen näiltä osin muuttaa, mutta joitakin nykyisiä sääntöjä on vaikea soveltaa miehittämättömien ilma-alusten käytössä. Ongelmien syyt ovat pääosin seuraavat: 1) miehittämättömiä ilma-aluksia koskevassa sääntelyssä vastuualueet ovat eriytyneet, mikä johtaa erilaisiin vaatimuksiin sisämarkkinoilla; 2) yksittäisten lupien hankkiminen on liian kallista ja liian paljon aikaa ja resursseja vievää; 3) miehittämättömien ilma-alusten erityispiirteitä ei oteta asianmukaisesti huomioon siviili-ilmailusääntelyn perinteisissä menetelmissä; 4) valvonta- ja lainvalvontaviranomaisilta puuttuvat kunnolliset tiedot ja välineet. Ongelmat vaikuttavat kaikkiin ilmailujärjestelmän toimijoihin, miehittämättömien ilma-alusten valmistajiin ja käyttäjiin sekä välillisesti kaikkiin eurooppalaisiin, koska miehittämättömät ilma-alukset voivat lentää kaikkialla.

##### Mihin aloitteella pyritään?

Toimintapoliittisena päätavoitteena on mahdollistaa miehittämättömien ilma-alusten ja niillä tarjottavien palvelujen kehitys turvallisella, turvalla ja kestäväällä tavalla niin, että kansalaisten perusoikeudet otetaan täysimääräisesti huomioon. Tätä varten aloitteella pyritään muuttamaan asetusta (EY) N:o 216/2008 ja useita täytäntöönpanoasetuksia, jotta EU:n lainsäädäntökehys kattaisi kaikenlaiset miehittämättömät ilma-alukset. Tältä osin ensimmäisenä tavoitteena on poistaa sääntelystä esteet, jotka nykyisellään haittaavat miehittämättömien ilma-alusten valmistusta ja käyttöä, jotta valmistajat voisivat helposti asettaa tuotteitaan markkinoille ja käyttäjät voisivat tarjota palveluja miehittämättömillä ilma-aluksilla. Perusteettomat sääntelyesteet olisi poistettava, mutta perusteltu sääntely, kuten keskeiset turvallisuussäännöt, olisi säilytettävä, tai otettava käyttöön, jos sellaisia ei ole. Toinen selkeä tavoite on lieventää erityisiä riskejä ja ongelmia, joita miehittämättömien ilma-alusten käyttöön liittyy etenkin turvallisuuden, turvatoimien, yksityisyyden ja tietosuojan sekä ympäristön aloilla. Näihin seikkoihin puuttuminen on oleellisen tärkeää, jotta miehittämättömät ilma-alukset hyväksyttäisiin yleisesti yhä suuremmaksi osaksi jokapäiväistä elämäämme.

##### Mikä on EU-tason toiminnasta saatava lisäarvo?

Lentoliikenne on suuressa määrin luonteeltaan kansalliset rajat ylittävää, ja siksi tarvitaan EU-tason sääntelyä korkean turvallisuustason takaamiseksi. Ottaen huomioon, että hyvinkin kevyet miehittämättömät ilma-alukset voivat uusilla tekniikoilla häiritä "miehitettyä ilmailua", joka jo kuuluu EU:n toimivaltaan, EU:n lainsäädännön olisi katettava kaikenlaiset miehittämättömät ilma-alukset, jotta voidaan toimia johdonmukaisesti ja estää miehittämättömien ilma-alusten käytöstä aiheutuvat kielteiset turvallisuusvaikutukset nykyiselle ilmailutoiminnalle. Kun miehittämättömiä ilma-aluksia ajatellaan "ilmailutuotteina", kansalliset markkinat eivät ole riittävän laajoja tällaisen maailmanlaajuisen tekniikan kehittämiseen. Vastavuoroista hyväksyntää on vaikea toteuttaa sisämarkkinoilla, jos on olemassa yksityiskohtaisia kansallisia standardeja ja sääntöjä. Miehittämättömien ilma-alusten valmistukselle ja käytölle EU:n sisämarkkinoilla voidaan luoda johdonmukainen sääntelykehys ainoastaan EU-tason perussäännöillä, jotka koskevat kaikenlaisia miehittämättömiä ilma-aluksia painosta riippumatta.

#### B. Ratkaisut

**Mitä lainsäädännöllisiä ja muunlaisia toimintavaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto asetettu etusijalle? Miksi?**

Kyseessä on lainsäädännöllinen aloite. Koska miehittämättömien ilma-alusten käyttö on ilmailun turvallisuuden kannalta oleellista, mikään vapaaehtoisuuteen perustuva lähestymistapa ei mahdollistaisi optimaalisesti korkean turvallisuustason toteutumista muun lentoliikenteen kanssa koordinoitulla tavalla. Toimintapoliittisia vaihtoehtoja kehitettiin sääntelyllisen lähestymistavan osalta (mainitsematta lähtötilannetta), ja vaihtoehdot edellyttävät useita täytäntöönpanosäädöksiä:

1. Nykyinen EU:n ilmailulainsäädäntö ulotetaan kattamaan kaikenlaiset miehittämättömät ilma-alukset niin, että ne sisällytetään EU:n lainsäädännölliseen kehykseen noudattaen siviili-ilmailuun perinteisesti sovellettua lähestymistapaa.

2. Riskiperusteinen miehittämättömiä ilma-aluksia koskeva EU-lainsäädäntö: säännöt sekä hyväksyntä- ja valvontamenetelmät perustuisivat erityiseen riskiin, eikä niitä enää johdettaisi lähes automaattisesti kunkin miehittämättömän ilma-aluksen ominaisuuksista.

2.1 EU:n tuotelainsäädännön soveltaminen vähäriskisiin miehittämättömiin ilma-aluksiin: vähittäismyynnissä ja internetissä kaupan pidettävät vähäriskiset, pienet, massatuotetut miehittämättömät ilma-alukset olisivat sallittuja tuotteiden yhdenmukaistamista koskevan "uuden lähestymistavan" mukaisen lainsäädännön perusteella.

Vaihtoehto 2.1 on suositeltavin toimintavaihtoehto, koska siinä turvallisuusriskeihin puututaan kevyemmällä tavalla. Erityisesti massatuotteisiin sopeutetuilla tuoteturvallisuussäännöksillä voitaisiin täydentää toimintavaihtoehdon 2 mukaisia ilmailusääntöjä.

### **Kuka kannattaa mitäkin vaihtoehtoa?**

Kaikki sidosryhmät ja jäsenvaltiot kannattavat EU-tason lainsäädäntötoimea (Eurooppa-neuvoston huippukokouksen päätelmät 19. joulukuuta 2013). Suuri enemmistö sidosryhmistä ilmoitti julkisessa kuulemisessa kannakseen, että nykyinen toimivallan jako 150 kg:n painon mukaan on vanhentunut, eikä tilanteen säilyttämistä ennallaan juurikaan kannateta. Painorajan poistamistarpeesta ollaan laajalti yhtä mieltä. Painon sijaan olisi otettava huomioon muunlaisia tekijöitä, kuten toiminnan laji, miehittämättömän ilma-aluksen käyttäjän laatu, toiminnan harjoittamispaikka ja koko järjestelmän luotettavuus (96 %). Erityisesti kevyempien ja yksinkertaisempien miehittämättömien ilma-alusten valmistajat ja käyttäjät peräänkuuluttivat riskiin suhteutettuja sääntöjä. Tämä toteutuu vaihtoehdossa 2 ja alavaihtoehdossa 2.1, joissa vaatimukset suhteutetaan miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvään riskiin.

## **C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset**

### **Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta etuja? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset edut?**

Vaihtoehto 2.1 virkistää miehittämättömien ilma-alustuotteiden ja -palvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä, sillä siinä annetaan yhteiset säännöt ja standardit, muun muassa hyödyntämällä parhaalla mahdollisella tavalla yleisiä markkinavalvontavälineitä vähäriskiseen toimintaan käytettävien miehittämättömien ilma-alusten osalta. Soveltamalla riskiin suhteutettuja sääntöjä pienempien miehittämättömien ilma-alusten markkinasegmenttiä (jolla toimii useita pk-yrityksiä) ei myöskään tukahdutettaisi ylisääntelyllä. Vaihtoehtoon sisältyvä joustovara toimintaan liittyvien monenlaisien riskien ja nopeasti kehittyvän tekniikan käsittelyssä mahdollistaa sen, että uudet tekniikat voidaan ottaa nopeammin käyttöön ja EU:n yritykset voivat näin säilyttää kilpailuetunsa. Tässä vaihtoehdossa on parhaat mahdollisuudet pitää yritysten toimintakustannukset alhaisina ja minimoida hallinnollinen työ joustavalla menettelykehysellä, esimerkiksi itse annettavilla vakuutuksilla, yksinkertaisella validoinnilla tai osittaisella sertifiointilla. Se katsotaan myös tehokkaaksi turvallisuusriskeihin puuttumisessa, erityisesti siksi, että se helpottaa vaatimusten täyttämistä sekä turvallisuus-, yksityisyys- ja ympäristösäännösten noudattamisen valvontaa.

### **Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset?**

Suosittelavasta vaihtoehdosta yrityksille aiheutuvien kustannusten pitäisi pysyä alhaisina. Rajat ylittävän toiminnan kustannuksia voitaisiin alentaa sääntöjä yhdenmukaistamalla ja ottamalla käyttöön yksi ohjaaja- ja käyttäjäluvan tekninen hyväksyntä / tunnustaminen. Vaihtoehdon tavoitteena on pitää hyväksyntöjen kustannukset alhaisina ja oikeasuhtaisina riskiin nähden, mutta kustannuksiin kohdistuva kokonaisvaikutus riippuu täytäntöönpanosäännöistä ja jäsenvaltioiden nyt soveltamista vaatimuksista. Kansallisille ja EU:n viranomaisille aiheutuvista sääntelykustannuksista odotetaan selviydyttävän nykyisillä resursseilla. Miehittämättömien ilma-alusten markkinavalvonnasta ja hyväksynnöistä aiheutuvat kustannukset jaetaan EASA-järjestelmässä niin, että jaossa otetaan huomioon resurssien optimaalinen käyttö, ja joitakin vastuuta siirretään poliisivoimille ja markkinaseurantaan. Tämän vaihtoehdon kustannukset jäävät joka tapauksessa alhaisemmiksi, kuin jos ei toteutettaisi minkäänlaisia EU:n toimia.

### **Miten aloite vaikuttaa pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?**

Pienyrityksille myönteisiä vaikutuksia syntyy oikeasuhtaisemmasta ja riskiin perustuvasta sääntelyjärjestelmästä, suuremmasta joustovarasta vaatimusten täyttämässä, teollisuusstandardien lisääntyvästä käytöstä, kevyiden miehittämättömien ilma-alusten yksinkertaistetuista sertifiointimenettelyistä ja tästä seuraavasta vaatimusten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten alenemisestä. Sillä, että vaatimukset suhteutetaan riskeihin, pyritään nimenomaan pitämään vaatimusten täyttämistä aiheutuvat kustannukset

alhaisina ja välttämään tarpeetonta hallinnollista taakkaa, erityisesti kun on kyse pk-yrityksistä, jotka eivät tunne perinteistä ilmailun turvallisuusjärjestelmää. Tästä syystä ehdotetaan käytettävän tunnettuja CE-merkintöjä. Jos vähäriskisiltä miehittämättömiltä ilma-aluksilta ei vaadita virallista hyväksyntää, monien pienyritysten ja tällä markkinasegmentillä toimivien toimijoiden vaatimustenmukaisuuskustannukset alenisivat, mikä parantaisi niiden kilpailukykyä. Ainoa kielteinen vaikutus voi syntyä mukautumisesta eurooppalaiseen turvallisuusjärjestelmiin kansallisen järjestelmän (jos sellainen on ollut) sijaan, kun miehittämättömiä ilma-aluksia käytetään tietyissä riskiluokissa.

#### **Kohdistuuko kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin merkittäviä vaikutuksia?**

Täytäntöönpanokustannusten osalta ne jäsenvaltiot, jotka eivät vielä ole ottaneet käyttöön erityissääntöjä alle 150 kg painaville miehittämättömille ilma-aluksille, joutuvat nyt tekemään niin. Lisäkustannuksia syntyy myös lisäkoulutustarpeesta. Markkinaseurantaelinten (ilmoitettujen elinten) on kerättävä asiantuntemusta miehittämättömistä ilma-aluksista ja niihin liittyvistä tekniikoista – tosin myös nykyisen tilanteen säilyttäminen edellyttäisi tätä jossain määrin. Myös kansallisille ilmailuviranomaisille aiheutuu kustannuksia uusiin sääntöihin mukautumisesta sekä yhä lukuisampien miehittämättömien ilma-alusten ja niillä harjoitettavan toiminnan valvonnasta.

#### **Onko muita merkittäviä vaikutuksia?**

Aloitteen uskotaan huomattavasti parantavan turvallisuutta Euroopan ilmatilassa. Sen avulla voidaan myös saada aikaan myönteisempi kuva miehitetyistä ilma-aluksista, kun niiden osalta esitettyihin huolenaiheisiin puututaan. Miehittämättömien ilma-alusten markkinoiden laajentuminen edellyttää, että suuri yleisö suhtautuu myönteisemmin miehittämättömien ilma-alusten käyttöön.

#### **Oikeasuhtaisuus?**

Suosittelavimmassa vaihtoehdossa yhteisten eurooppalaisen turvallisuussääntöjen tarve ja yrityksille aiheutuvan tarpeettoman taakan välttämisen tarve ovat tasapainossa. Siinä myös jaetaan vastuuta eri toimijoille tarkistetussa yhteistoiminnallisessa EASA-järjestelmässä niin, että mahdollisimman suuri osa vastuista jää kansalliselle tai paikalliselle tasolle.

### **D. Jatkotoimet**

#### **Milloin politiikkaa tarkastellaan uudelleen?**

Asetuksen (EY) N:o 216/2008 täytäntöönpanoa on saman asetuksen mukaisesti tarkasteltava uudelleen aina viiden vuoden välein. Tähän arviointiin viitataan yleisesti 62 artiklan mukaisena arviointina. Tarkasteluun kuuluu erityinen osa, jossa keskitytään miehittämättömiä ilma-aluksia koskevaan sääntelyyn.